

accent multilatéral

Numéro 21/Novembre 2016

Lettre d'information éditée conjointement par la Direction du développement et de la coopération DDC et le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Editorial

Les standards sont indispensables pour que les banques multilatérales de développement puissent mettre en œuvre leurs projets selon des modalités respectueuses des impératifs sociaux et environnementaux. Intégrés dans des concepts de rang supérieur tels que les stratégies énergétiques et les politiques nationales, ils contribuent à la viabilité et à l'efficacité du développement et de la réduction de la pauvreté. Ils ne peuvent toutefois résoudre les dysfonctionnements généraux dans un pays. Ils ne peuvent être un outil au service d'une banque de développement qui souhaiterait, de manière policière, faire passer de vastes réformes dans un pays partenaire. Le pays client a pour responsabilité première de réaliser ses objectifs de développement de manière inclusive, efficace et durable.

La Suisse s'est beaucoup investie dans la réforme des standards de la Banque mondiale, qui figurent au premier plan de la présente lettre d'information, et elle a eu des échanges approfondis avec les milieux intéressés. Les standards révisés représentent à nos yeux un compromis satisfaisant entre 189 États membres et presque autant de positions.

Sur le papier, ces standards sont sans intérêt. Il faut, sur le plan pratique, les assortir des ressources financières et humaines nécessaires, de mesures institutionnelles incitatives et de solides mécanismes de contrôle. Il existera toujours des risques qu'il faut identifier et les corriger grâce aux mécanismes ad hoc. Le SECO et la DDC restent mobilisés pour que la mise en œuvre respecte le plus scrupuleusement possible les politiques et les directives.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier

Les nouveaux standards de la Banque mondiale



Le développement urbain – ici au Vietnam – peut porter préjudice à l'environnement, voire aux droits des travailleurs. Dans le cas de projets soutenus par la Banque mondiale, les standards ont pour but d'éviter les abus. Photo Tran Viet Duc/Banque mondiale.

Pour gérer l'impact social et environnemental des projets qu'elles financent, les grandes institutions de développement édictent des mesures de protection. La Banque mondiale vient de revoir les siennes. Recul pour les uns, progrès pour les autres.

La Banque mondiale est pionnière en matière de mesures de sauvegarde. Elles ont été élaborées dès le milieu des années 80, suite notamment aux critiques sévères concernant divers projets. En 1997, les directives ont été rassemblées en dix principes opérationnels (Operational Policies), six couvrant l'environnement, deux le social et deux les pratiques légales.

Ces principes ont montré la voie entre autres aux banques régionales de développement, qui les ont actualisés. La Banque asiatique de développement par exemple a mis sous toit en 2010 un nouveau cadre intégrant toutes ses règles de protection. La Banque africaine de développement, qui a établi ses «procédures de sauvegarde et de conformité» dans les années 90, a terminé leur mise

à jour en 2014 avec le but, notamment, d'harmoniser les pratiques avec les autres banques régionales de développement.

Constat sévère

Les projets soutenus par la Banque mondiale impliquent parfois de déplacer des populations. Mais leur surveillance a souffert d'une «documentation médiocre ou nulle, a manqué de suivi pour assurer que les mesures de protection étaient mises en œuvre et certains projets n'ont pas été identifiés comme présentant un risque majeur pour les populations voisines».

Ce constat sévère vient... de la Banque mondiale elle-même. Il s'ajoute aux critiques récurrentes dont elle est l'objet. En 2015,

une vaste enquête du Consortium international des journalistes d'investigation estimait que quelque 3,4 millions de personnes ont été déplacées dans le monde entre 2004 et 2013 à cause de projets soutenus par la Banque mondiale et que celle-ci enfreignait souvent ses propres règles.

«Nous avons fait notre bilan en matière de déplacements [de population] et ce que nous avons trouvé me préoccupe profondément», résumait le président de la banque, Jim Yong Kim, en mars 2015. «Nous devons et allons faire mieux». Les nouveaux standards, en chantier depuis 2012 et dont le projet final a été approuvé par le conseil d'administration de la banque le 4 août dernier, ont pour vocation de répondre à cette promesse. Ils couvrent l'ensemble des risques environnementaux et sociaux liés aux projets financés par l'institution.

Les nouveaux standards

La Banque mondiale devait s'adapter au nouveau paysage dans lequel l'aide internationale intervient et au rôle que l'institution peut y jouer. Le profil des pays emprunteurs s'est diversifié en revenus et en capacités; leur implication dans la gestion de l'aide a pris du poids à partir de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement en 2005; en outre, de nouvelles sources de financement ont pris de l'importance, comme la récente Banque asiatique d'investissement (AIIB), le secteur privé, les investissements directs ou les contributions des migrants. Il était aussi grand temps d'harmoniser et d'intégrer les mesures de sauvegarde, comme cela s'est fait dans les banques régionales de développement. La Banque mondiale reconnaît que «l'ensemble des politiques de sauvegardes a été conçu au fil du temps et de manière quelque peu ad hoc» pour faire face aux questions qui se posaient dans les projets.

Trois ans de consultations, des centaines d'échanges et trois versions plus tard, le projet de révision des standards a enfin été accepté par le Conseil d'administration de la banque en août 2016. En tête des 20 thèmes les plus commentés au cours du processus se trouvent l'acquisition des terres et les relogements; les conditions de travail; les peuples indigènes et le changement climatique.



Les «sauvegardes» sont devenues des «standards», qui chapeauteront l'approche de la banque en matière de risques environnementaux et sociaux. Ils seront axés sur le résultat plutôt que sur la procédure. En clair, ils ne seront plus fixés comme prérequis absolu au financement d'un projet, mais envisagés de manière «évolutive» au fur et à mesure de son implantation. Le but est de faciliter la mise en œuvre, de mieux intégrer les pays emprunteurs et d'améliorer le suivi. Ce changement fondamental s'accompagne d'une plus grande exigence de transparence et de responsabilité (accountability) de la part de la banque et de ses clients.

Principe pragmatique

Ces nouveaux standards ont provoqué une levée de bouclier qui reflète la diversité des parties prenantes et des compromis qu'elle a entraînés. La Banque mondiale est accusée principalement d'abandonner ses sauvegardes pour des standards plus souples et d'affaiblir ses exigences. La responsabilité accrue donnée aux pays emprunteurs pour l'application des standards est considérée problématique par des ONG. «La banque ne vérifie pas vraiment les informations qui sont fournies par les emprunteurs. Et évidemment [ces derniers] ont un avantage économique à dissimuler les impacts négatifs sur les communautés, car ils veulent obtenir les prêts», relevait Amnesty International en 2015.

La banque de son côté assure que le renforcement des compétences des pays clients est un élément clé de la mise en œuvre des standards. Si les capacités des pays sont jugées insuffisantes, les normes de la banque prendront le relais. Mais il y a des domaines où les pays conservent une marge de manœuvre, comme «la liberté d'association» qui est à considérer «de manière consistante avec la loi nationale».

Certains thèmes sensibles n'ont pas trouvé de consensus. C'est le cas des droits de l'homme, dont la prise en compte par la Banque mondiale a été l'objet de sévères critiques, y compris au Conseil des droits de l'homme.

La banque a indiqué que les gouvernements donateurs et la société civile ont demandé que ce thème soit un point fort de la révision, mais des pays emprunteurs s'y sont opposés. Pour eux, les standards ne doivent pas «promouvoir des valeurs contraires aux valeurs ou aux lois nationales». Ils s'en réfèrent au texte fondateur de l'institution, datant de 1944, selon lequel celle-ci ne doit pas interférer dans les affaires politiques des pays. Résultat, les droits de l'homme sont recalés dans le texte exprimant la «Vision» de la banque.

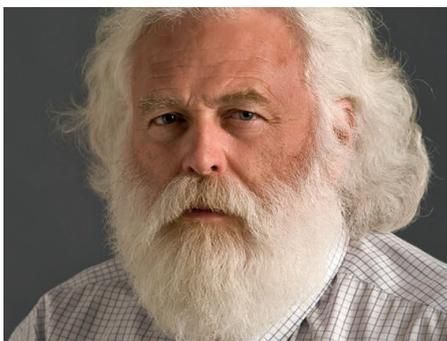
Cette révision, fruit d'une vaste consultation, montre bien la difficulté de mettre d'accord

des partenaires aux intérêts et convictions différentes, voire divergentes. Un principe pragmatique a émergé, consistant à soutenir ce qui est possible tout en restant vigilant sur l'application. C'est la position de la Suisse. La période de mise en œuvre des standards va s'étendre sur plusieurs années. La banque a prévu d'augmenter de manière substantielle les moyens qui seront consacrés à leur surveillance.



Un groupe de femmes en habits traditionnels au Kenya. La culture des populations indigènes ne devrait pas être menacée par des projets de développement. Photo Kurt Carnemark/Banque mondiale

Trois questions à Stephen F. Lintner



Quels sont les principaux défis auxquels les banques multilatérales de développement doivent faire face s'agissant du développement et de la mise en œuvre de leurs politiques environnementale et sociale?

La viabilité environnementale et sociale est une valeur fondamentale des banques multilatérales de développement. Elle se reflète dans les stratégies et les politiques qu'elles appliquent pour la gestion des risques et des impacts liés aux projets. Si la capacité de ces banques à collaborer avec des clients pour évaluer les risques et les impacts est bien développée, des problèmes demeurent dans la mise en œuvre des projets.

La plupart des banques multilatérales de développement ont adopté des politiques ayant une approche plus équilibrée. Celle-ci privilégie une évaluation en amont des impacts et des risques, complétée par des actions en aval pour améliorer la mise en œuvre des mesures de gestion, d'atténuation et de suivi. Elle prévoit également un recours plus important à des plans de gestion pour intégrer ces mesures dès le départ dans la conception, la budgétisation et le calendrier des projets.

STEPHEN F. LINTNER est conseiller indépendant auprès de gouvernements et d'organisations de développement pour les questions de viabilité environnementale et sociale. Il a travaillé durant de nombreuses années pour la Banque mondiale, notamment en tant que conseiller technique en la matière entre 2000 et 2014. Stephen F. Lintner est également conseiller principal pour les questions environnementales et sociales auprès de la nouvelle Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (BAII).

Quels sont les changements importants survenus dans les politiques des banques multilatérales de développement ces dix dernières années?

L'importance de l'évaluation et de la gestion des risques et des impacts est reconnue; une plus grande attention est accordée aux questions sociales, aux groupes vulnérables en particulier; les politiques couvrent mieux les aspects du changement climatique, de la biodiversité et de l'héritage culturel. Elles définissent plus clairement les rôles et responsabilités des banques multilatérales de développement et de leurs clients quant aux aspects environnementaux et sociaux de la préparation, de la mise en œuvre et du suivi des projets. Les mécanismes de consultation, de communication et de traitement des réclamations ont également leur importance.

De manière générale, les politiques des banques multilatérales de développement, jusqu'alors très normatives, ont désormais pour priorité de respecter des principes et de satisfaire des objectifs en vue d'obtenir des résultats durables.

Quelle est la capacité institutionnelle des pays dans lesquels opèrent les banques multilatérales de développement?

La gestion des risques et des impacts environnementaux et sociaux dans les secteurs public et privé s'est nettement améliorée dans de nombreux pays ces vingt dernières années, du fait qu'il a été plus communément admis qu'il s'agissait d'un facteur déterminant pour le développement économique et social. C'est également le résultat de mesures de renforcement des capacités appuyées durant de nombreuses années par des partenaires internationaux ou nationaux, mesures qui doivent se poursuivre. Cette capacité accrue se retrouve aujourd'hui dans un grand nombre de politiques menées par les banques multilatérales de développement qui autorisent l'utilisation sélective de systèmes nationaux lorsque ceux-ci sont compatibles avec les objectifs des politiques et sont mis en œuvre avec succès depuis un moment déjà.

Les nouveaux standards au banc d'essai

La Banque mondiale a testé les nouveaux standards environnementaux et sociaux sur une série de projets pour les comparer avec les actuelles mesures de sauvegarde. Résultats pour un barrage au Liban.

Que se passe-t-il lorsqu'on applique les nouveaux standards environnementaux et sociaux (standards SES) à la place des actuelles sauvegardes? Pour en avoir une idée plus concrète, la Banque mondiale a comparé les processus pour une cinquantaine de projets dans une trentaine de pays. Parmi eux, la construction du barrage Bisri dans le Mont Liban, destiné à fournir de l'eau à cette région et au grand Beyrouth. Le projet inclut une station hydroélectrique et des infrastructures associées: route d'accès, pipeline, agrandissement de l'installation de traitement de l'eau. Le réservoir de 116 millions de m³ couvrira 434 hectares. Le soutien à ce projet, approuvé en septembre 2014 par la Banque mondiale, inclut aussi des prestations de service, la gestion et l'assurance qualité ainsi que des compensations -relogements et moyens d'existence- dues à l'expropriation des 570 hectares acquis.

Les risques potentiels sur l'environnement concernent notamment la biodiversité, la déforestation, près de 30 sites archéologiques, les dangers d'inondation et la qualité de l'eau en amont et en aval du barrage. L'impact social, lui, est lié à l'acquisition du terrain et aux expropriations. Elles affectent 861 propriétaires (la plupart absents), six propriétaires résidents et quelques dizaines de résidents en location. Parmi eux des non-Libanais, dont une partie est classée comme vulnérable.

Le résumé, même sommaire, de la comparaison entre l'application des règles actuelles et des nouveaux standards par thématique permet de dégager une image un peu plus concrète des principales différences entre les sauvegardes actuelles et les nouveaux standards.

› Evaluation et gestion des risques et des impacts environnementaux et sociaux

Les nouveaux standards s'appuient davantage sur le pays, mais en évaluant sa capacité à les mettre en oeuvre, et prévoient une formation au besoin. Ils impliquent aussi une prise en compte plus large des impacts sociaux potentiels, notamment lorsqu'ils ne sont pas directement liés aux acquisitions de terres. Le suivi des engagements devrait établir plus clairement les responsabilités en fixant des échéances au fil du projet, à la place du rapport intérimaire exigé aujourd'hui tous les trois ans.

› Main d'œuvre et conditions de travail

Jusqu'ici, l'entrepreneur responsable d'un projet financé par la banque devait appliquer les mesures de santé et sécurité occupationnelles, sans beaucoup plus de détails. Les nouveaux standards exigent que les mesures de protection soient élargies aux travailleurs des sous-traitants et des fournisseurs directs (par exemple des carrières qui fournissent le matériau). Ils règlent d'autres aspects des relations employeurs/employés.

› Efficience des ressources, prévention et gestion de la pollution

Des progrès sont attendus des nouvelles contraintes pour optimiser l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux, ainsi que de la promotion des standards internationaux en la matière.

› Sécurité et santé communautaire

En plus d'une extension du champ couvert (par exemple, les relations entre travailleurs et communauté), ce chapitre couvre les conséquences éventuelles de la perte d'un écosystème desservant les populations, comme la déforestation ou l'impact sur le réseau hydrologique en aval.

Le barrage de Bisri, considéré dans cet exemple, représente des enjeux limités pour l'acquisition des terres et le déplacement de population ou sur la biodiversité (qui serait néanmoins mieux protégée). L'étude comparative montre donc peu de modifications par rapport à la situation actuelle. C'est aussi le cas pour l'héritage culturel, avec quelques améliorations, dont la prise en compte de l'héritage culturel intangible (traditions, rituels, pratiques sociales, etc.).

L'engagement des parties prenantes et la publication d'informations, par contre, affichent de notables différences entre les sauvegardes actuelles et les nouveaux standards. Ils touchent tous les projets financés par la Banque mondiale. Autant dans la préparation que dans la mise en oeuvre des projets, le mécanisme de plainte ou les engagements et capacités d'organisation, les standards démontrent une volonté d'une plus grande transparence et d'une meilleure implication de la communauté.



IMPRESSUM

Editeur : Direction du développement et de la coopération DDC
Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

Collaboration rédactionnelle : Michel Bühler

Maquette et mise en page:
Communication visuelle DFAE

Nicole Ruder, Cheffe de Division,
Institutions globales, DDC,
nicole.ruder@eda.admin.ch

Daniel Birchmeier, Chef de la section
«Coopération Multilatérale», SECO
daniel.birchmeier@seco.admin.ch