Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

accent multilatéral

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

Numéro 22/Mars 2017

Éditorial

Les banques multilatérales de développement (BMD) jouent un rôle essentiel dans le soutien à la mise en œuvre et au suivi des résultats de l'Agenda 2030 de développement durable. En plus de servir comme centre de savoir et d'expertise technique, elles sont aussi les mieux armées pour mobiliser des capitaux et de fournir le financement du développement à long terme. En 2016, trois d'entre elles (World Bank, African Development Bank, Asian Development Bank) ont conclu leurs négociations sur la reconstitution de leurs guichets concessionnelles respectifs.

Grâce au nouveau modèle de financement de l'Association internationale de développement, la Banque mondiale peut désormais utiliser son bilan avec un effet de levier sur le marché financier. Cela lui permet de maximiser ses ressources, en écho au «Programme d'Action d'Addis-Abeba». La Suisse s'est engagée activement dans les délibérations sur le nouveau modèle, notamment sur la question de la viabilité de la dette.

La Suisse a également apporté substance et critiques constructives aux négociations de reconstitution. Elle a fortement insisté pour que les BMD intensifient leurs efforts en vue d'améliorer les conditions offertes au secteur privé, dont l'importance va croissante dans les pays en développement. Elle a également soutenu les BMD dans leurs réflexions pour renforcer leurs systèmes de mesure des résultats ainsi que pour améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs projets de développement dans les contextes fragiles, par le biais de coopérations et de partenariats plus étroits avec d'autres acteurs du développement, en particulier l'ONU.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier

Banque mondiale: le soutien aux plus pauvres se renforce

IDA18 met l'accent sur le secteur privé et la création d'emploi. Ici un établissement de jus de fruits à Accra, au Ghana. Photo Dominic Chavez/Banque mondiale.

Pour la première fois de son histoire, l'organisme de la Banque mondiale chargé des dons et prêts aux pays les plus pauvres va emprunter sur le marché des capitaux. L'augmentation des moyens à disposition contribuera notamment au financement des Objectifs du développement durable.

La situation semble paradoxale: un fonds d'aide aux pays les plus pauvres de la planète qui voit son capital croître au fil des ans… C'est ce qui est arrivé à l'Association internationale de développement -IDA selon son acronyme anglais- l'organe de la Banque mondiale qui soutient les pays les plus défavorisés. L'explication est simple: en plus des contributions régulières des pays donateurs, le fonds a commencé à recevoir dans les années 90 les premiers remboursements de ses prêts antérieurs. L'institution, traditionnellement prudente dans sa gestion, a ainsi accumulé un bas de laine qu'elle a été pressée de valoriser.

«Transformation radicale»

Le 18ème refinancement de l'IDA, qui a été bouclé en décembre 2016, fut l'occasion de changer les règles dans ce sens. Le Conseil d'administration a en effet autorisé pour la première fois l'IDA à emprunter sur le marché de la dette en s'appuyant sur sa solidité financière. La voie avait été ouverte il y a trois ans (IDA17) lorsque les pays donateurs eurent la possibilité de prêter à l'IDA. Selon la Banque mondiale, l'accès au marché constitue «la transformation la plus radicale» de l'IDA depuis sa création, il y a 56 ans. Résultat: au terme de ce tour de refinancement, les engagements ont atteint un record de 75 milliards de dollars, contre 52 milliards lors de l'exercice précédent. De fait,

environ un tiers de cette somme sera levée sur les marchés et ne constitue donc pas un refinancement à proprement parler.

L'IDA bénéficie d'une notation AAA grâce à ses solides réserves, sa bonne réputation, sa bonne gouvernance, son mandat positif (l'aide aux plus pauvres) et bien sûr le soutien des donateurs. Cela lui donne accès à des taux avantageux sur le marché des capitaux.

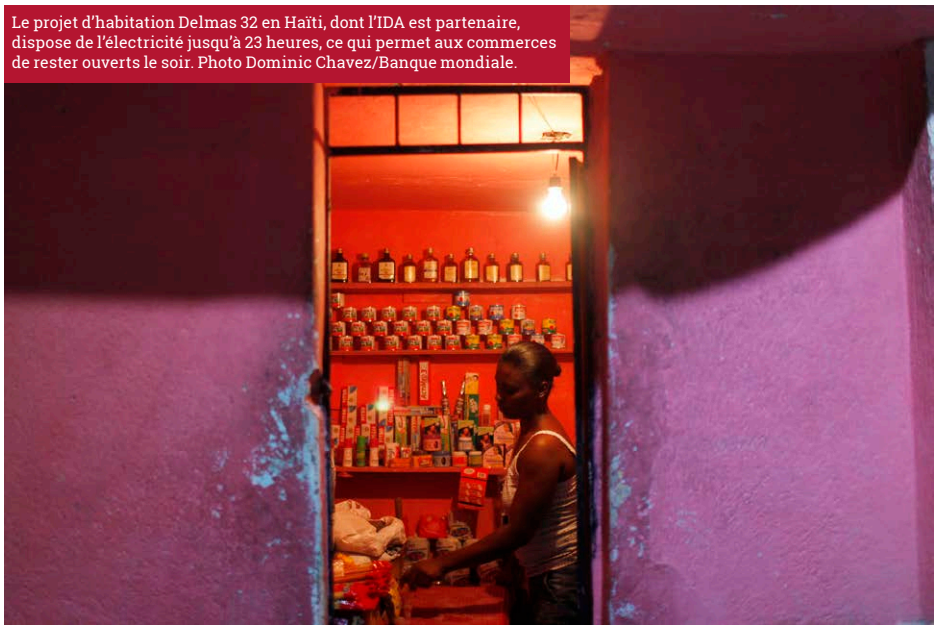
Le recours au marché répond à l'appel de la Conférence internationale sur le financement du développement, qui s'est tenue à Addis Abeba en juillet 2015. Le Programme d'action qui en est issu «invite les banques multilatérales de développement» à fournir des financements «en optimisant leurs contributions et leur capital, et en mobilisant des ressources sur marché des capitaux». Cet appel s'inscrivait dans le droit fil des Objectifs du développement durable (ODD) et de la lutte contre le changement climatique. Le G20, quelques mois plus tard, saluait l'«optimisation du bilan» engagée par les banques de développement multilatérales, qu'il avait encouragée.

Nouveautés

Si les engagements pris par l'IDA18 sont tenus, le soutien aux pays fragiles et en proie aux conflits devrait être doublé et comprendra pour la première fois une enveloppe dédiée à l'accueil des réfugiés. Elle est destinée à aider les pays hôtes à faire face en cas d'afflux massif de réfugiés, à faciliter leur inclusion socio-économique dans le pays hôte.

Le programme consacré à l'intégration régionale et aux infrastructures sera aussi renforcé de manière significative. De même, le portail mis en place en 2010 pour répondre à la crise économique inclut désormais les urgences sanitaires et les désastres naturels. L'accroissement des ressources devrait permettre en outre de consacrer des moyens additionnels aux pays «en risque de fragilité», pour les aider à traverser une mauvaise passe temporaire sans régresser économiquement.

Autre nouveauté: pour la première fois, l'IDA ouvrira un guichet pour le secteur privé, doté d'un montant de 2,5 milliards de dollars pour promouvoir les investissements privées dans les pays IDA, en particulier



Le projet d'habitation Delmas 32 en Haïti, dont l'IDA est partenaire, dispose de l'électricité jusqu'à 23 heures, ce qui permet aux commerces de rester ouverts le soir. Photo Dominic Chavez/Banque mondiale.

dans les pays fragiles. Cette initiative, fortement soutenue par la Suisse, sera introduite en collaboration avec deux autres organes du groupe de la Banque mondiale qui promeuvent les investissements privés dans les pays en développement: la Société financière internationale (IFC) et l'agence de garantie des investissements multilatéraux (MIGA). Selon la Banque mondiale, cette collaboration permettra à ces deux organes d'augmenter sensiblement leur portefeuille d'investissement dans les « pays IDA ». Ce renforcement du secteur privé est en phase avec les orientations des Nations Unies, notamment l'Agenda 2030 et avec les recommandations de l'Agenda d'Addis Abeba.

La première consultation publique organisée par la Banque mondiale à l'occasion d'un refinancement de l'IDA a permis à la société civile d'exprimer certaines préoccupations concernant la protection des populations les plus vulnérables et d'enjoindre l'IDA à s'assurer que ces investissements privés favorisent les plus pauvres. La Banque a introduit certaines de ces remarques et suggestions dans le rapport final d'IDA18.

Les thèmes spéciaux

L'accent mis sur le secteur privé est renforcé par un nouveau «thème spécial» consacré à la création d'emploi et à la transformation économique. Il remplace celui plus général sur la croissance inclusive en insistant sur les infrastructures, le secteur privé, la création d'emploi et l'intégration régionale.

Les thèmes spéciaux ont été introduits en 2005 pour renforcer l'efficacité de l'institution dans la perspective des Objectifs du millénaire de l'ONU, adoptés en 2000. Ils incluent aujourd'hui le genre, la fragilité et le climat, auxquels se sont ajoutés en 2016 l'emploi et la transformation économique ainsi que la gouvernance. Ces thèmes transversaux servent de boussole pour s'assurer qu'ils sont pris en compte à tous les niveaux. La gouvernance par exemple, qui inclut la lutte contre la corruption et les flux d'argent illicites, est un domaine où la Banque mondiale est active depuis longtemps. La désigner comme nouveau thème spécial indique la volonté de l'IDA d'en faire une priorité.

Collaborations renforcées

Quelque 766 millions de personnes dans le monde vivent dans l'extrême pauvreté, dont 454 millions dans des « pays IDA ». Alors que nombre d'entre eux ont connu une amélioration économique ouvrant la voie à une palette de financements diversifiée, les pays les plus pauvres n'ont accès qu'à l'aide publique sous forme de dons et de prêts concessionnels. Leur situation se complique avec les facteurs aggravants que sont la violence, la pression démographique et le réchauffement climatique Ce dernier à lui seul pourrait précipiter 100 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté d'ici 2030, selon la Banque mondiale.

La période de l'IDA18 va s'étendre de 2017 à 2020. Selon la Banque mondiale, si le résultat promis est atteint, l'IDA sera à même de contribuer notamment à la santé de base et à l'alimentation de 400 millions de personnes, à l'accès à l'eau potable pour 45 millions, à l'éducation de plus de 300 millions d'élèves. Dans d'autres domaines, il est prévu de développer ou renforcer des services financiers pour quatre à six millions de personnes, d'améliorer la gouvernance dans une trentaine de pays ou d'installer l'équivalant de cinq gigawatts d'énergies renouvelables.

A côté des sommes promises et de son évolution «radicale», l'IDA a pris un tournant plus discret, souligné par les observateurs attentifs: sous l'insistance de plusieurs donateurs, dont la Suisse, elle renforce ses collaborations avec les Nations Unies en s'inscrivant explicitement dans la perspective de l'Agenda 2030 et des Objectifs du développement durable (ODD). L'ONU de son côté a salué l'évolution de l'IDA comme «l'une des propositions les plus concrètes et les plus significatives à ce jour» pour répondre à la demande de l'Agenda d'Addis Abeba pour financer les ODD.

Le petit commerce bénéficie de l'élévation du niveau de vie, qui a son tour stimule les affaires, comme dans ce village de Sambok au Cambodge. Photo Chhor Sokunthea/Banque mondiale.

Trois questions à

HOMI KHARAS est chercheur principal à la Brookings Institution et ancien économiste en chef chargé de la région Asie de l'Est à la Banque mondiale.

Pour la première fois, l'Association internationale de développement (IDA) a été autorisée à lever des fonds sur le marché. Comment analysez-vous ce changement ?

Il s'agit là d'une évolution qui doit être saluée et qui permettra à l'IDA de croître de manière significative à un moment où d'autres formes d'assistance à des conditions préférentielles sont soumises à pression. L'IDA ayant reçu une notation AAA, elle peut emprunter aux meilleures conditions et en faire bénéficier les pays en développement. Elle doit aujourd'hui démontrer qu'elle peut utiliser cet argent efficacement, un défi de taille si l'on considère l'importance consacrée à l'aide aux États fragiles, dans lesquels il est implicitement difficile d'obtenir de bons résultats en termes de développement économique.

IDA18 a introduit de nouveaux développements (guichet secteur privé, accent plus appuyé sur la fragilité et les réfugiés, les emplois, etc.) Qu'est-ce qui vous paraît le plus important ? Et qu'est-ce qui a fait défaut ?

L'innovation la plus importante au niveau de l'IDA est peut-être le guichet secteur privé. Les ressources de l'IDA sont préservées pour minimiser les risques encourus par les investissements privés. Par le biais de ce guichet, l'IDA peut rassembler des capitaux privés et par là même mobiliser davantage de ressources de développement pour les pays les plus pauvres tout en bénéficiant des contributions du monde des affaires à l'origine de créations d'emplois et de rentabilité. Je dirais que c'est un élargissement conséquent des contributions budgétaires des donateurs au titre d'IDA18 qui a fait défaut. En fait ces contributions, constantes en devises locales, sont en diminution en termes réels. Ainsi, des donateurs ont, dans une certaine mesure, soustrait de leurs budgets des emprunts IDA pour le développement traditionnel des subventions. Et si l'IDA tient un beau discours sur le renforcement des capacités de résilience, il reste encore à le traduire dans des projets importants ou dans des programmes visant à mettre en place des institutions.

Les reconstitutions des fonds africain et asiatique de développement ont été finalisées en 2016. Voyez-vous des tendances communes entre elles et l'IDA ?

La reconstitution du Fonds africain de développement a été en deçà des attentes et demandes de soutien car de nombreux pays ont réduit leurs contributions en termes réels. La déception vient du fait que la pauvreté se concentre pour l'essentiel en Afrique aujourd'hui et, du fait de la chute du prix des matières premières, la croissance sur le continent et les efforts réalisés pour mobiliser les ressources intérieures dans les pays africains sont inférieurs à la tendance générale. Par conséquent, les financements à des conditions préférentielles disponibles ne sont pas en mesure de répondre aux besoins de l'Afrique.

Le Fonds asiatique de développement s'en sort mieux, principalement pour ce qui est de recueillir des fonds auprès d'économies émergentes. Tout comme l'IDA, la Banque asiatique de développement est à même de mettre en commun les ressources fournies à titre de subvention et les emprunts sur le marché pour offrir à ses clients un volume plus important de crédits à des conditions concessionnelles.

Refinancements en Afrique et en Asie

A l'image de l'IDA, les Fonds africain et asiatique de développement ont bouclé leur refinancement en 2016 avec succès. Ils demeurent la principale source de soutien aux pays les plus pauvres dans leur région respective.

Le Fonds asiatique de développement

Le docteur Keo Sarum, médecin-chef du centre de santé de Ta Phem, au Cambodge, se souviendra toujours de cette nuit durant laquelle la lumière de la salle d'opération s'éteignit alors que lui et son équipe procédaient à un accouchement à haut risque. C'est à l'aide d'une petite lampe de secours qu'il termina l'opération. C'était en 2012 et les pannes de courant étaient fréquentes. Une année plus tard, la clinique était raccordée à un nouveau réseau électrique, comme toute la région de Tram Kok où elle se situe, à 80 km de Phnom Penh. Le courant est, depuis, acheminé du Vietnam voisin dans le cadre d'un programme visant à interconnecter six pays traversés par le Mékong (Greater Mekong Subregion Transmission Project).

Jusqu'à cet investissement, le réseau électrique cambodgien était fragmenté et n'avait pas de réseau de distribution. Le projet de 76 millions de dollars, dont l'ADB a fourni plus de la moitié, a permis d'acheminer du courant de la frontière vietnamienne jusqu'à la capitale cambodgienne par une ligne à haute tension de 109 kilomètres, puis à le redistribuer dans le pays via des opérateurs privés. Le prix du kilowatt, naguère souvent fourni par des générateurs au diesel, a chuté de 75%.

L'ADB a soutenu ce projet à travers son guichet pour les prêts concessionnels, le Fonds asiatique de développement (ADF). Ce dernier vient de terminer son 12ème refinancement, marqué par une transformation notable de ses opérations. De nombreux pays étant désormais en mesure de varier leurs sources de financement, le Fonds de développement n'attribuera plus que des dons, destinés aux pays les plus pauvres.

La Banque asiatique va augmenter ses contributions à un «développement durable et inclusif» en se focalisant sur sept priorités : l'intégration du genre dans l'ensemble de ses opérations; le soutien aux pays fragiles et en proie aux conflits ; la sécurité alimentaire ; le développement du secteur privé ; la gouvernance ; le changement climatique et enfin la promotion des biens publics régionaux.

Le refinancement se monte à 2,5 milliards de dollars, dont 28 millions venant de la Suisse.

Le Fonds africain de développement

La Banque africaine de développement (AfDB) a elle aussi bouclé le 14ème refinancement de son guichet destiné aux plus pauvres en 2016. A ce jour, 38 pays sont éligibles, à des degrés divers, pour un soutien du Fonds africain de développement (FAD) à hauteur de 5,8 milliards de dollars pour les trois prochaines années. La Suisse a maintenu sa part de 3%.

Ces projets vont s'inscrire dans cinq axes prioritaires (énergie, alimentation, industrialisation, intégration, qualité de la vie) et quatre domaines transversaux: la fragilité, la gouvernance, le changement climatique et le genre. La création d'emploi dans le secteur formel demeure une préoccupation centrale, sur un continent où l'économie informelle occupe 60 à 80% de la force de travail. La banque insiste, dans un rapport sur le FAD14, sur le rôle « crucial » que doit jouer l'investissement privé, y compris dans les pays fragiles.

Selon l'AfDB, son soutien au secteur privé a permis de créer quelque 3 millions d'emplois durant la période 2013–2015. Il est souvent difficile de mesurer des effets directs en la matière, car la création d'emplois dépend d'une variété de facteurs interdépendants. Au Malawi par exemple, le FAD a soutenu un programme de développement rural destiné à valoriser les activités commerciales de quelque 12 000 bénéficiaires, y compris en aidant les plus pauvres à s'organiser sur le plan économique. Selon le FAD le programme a créé quelque 3000 emplois et stimulé l'activité économique en créant ou renforçant 354 groupes d'entreprises et dix coopératives.

Centrale électrique de Kimbe, sur l'île de Nouvelle-Bretagne, en Papouasie Nouvelle Guinée, un investissment soutenu par la Banque asiatique de développement. Photo ADB.

IMPRESSUM

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

Collaboration rédactionnelle : Michel Bührer

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