

# La Vie économique

Plateforme de politique économique



**Il y a 25 ans, la Suisse adhéraît  
à la Banque mondiale**





# Sommaire

---



2

## La Suisse au sein de la Banque mondiale

Philipp Orga  
Secrétariat d'État à l'économie



4

## La Banque mondiale, pilier de la coopération internationale au développement

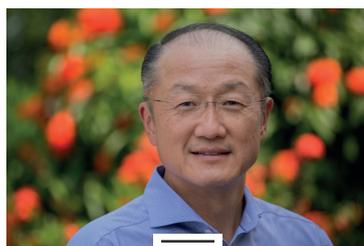
Ivan Pavletic Banque mondiale  
Jörg Frieden Ambassadeur de la Suisse



8

## Les banques de développement ont besoin de davantage de moyens

Christopher Humphrey  
Université de Zurich



11

## « Quand 189 pays collaborent, c'est du multilatéralisme à l'état pur »

Entretien mené par écrit avec Jim Yong Kim,  
président de la Banque mondiale

---

## PRISES DE POSITION



13

## Il ne reste pas grand-chose des promesses

Peter Niggli  
Ancien directeur d'Alliance Sud



15

## L'amitié helvético-serbe au sein du groupe de vote

Dusan Vujovic Ministre serbe des Finances

## IMPRESSUM

### Publication

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR  
Secrétariat d'État à l'économie SECO, Bern

### Rédaction

La Vie économique  
Holzikofenweg 36, 3003 Berne  
Téléphone +41 (0)58 462 29 39  
Fax +41 (0)58 462 27 40  
Courriel: [redaction@lavieeconomique.ch](mailto:redaction@lavieeconomique.ch)  
Internet: [www.lavieeconomique.ch](http://www.lavieeconomique.ch)  
App: App Store

### Renseignements

Lorenz Jakob  
Coopération et développement économiques  
Secrétariat d'État à l'économie  
Holzikofenweg 36, 3003 Berne  
Téléphone +41 58 468 60 56  
E-Mail: [lorenz.jakob@seco.admin.ch](mailto:lorenz.jakob@seco.admin.ch)

### SECO – Centre de compétence pour le développement économique

Le présent dossier, préparé par le centre de prestations Coopération et développement économiques du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), paraît dans l'édition du 26 juillet 2017 de *La Vie économique*.

Le centre de prestations met les connaissances spécifiques du SECO au profit de la coopération internationale de la Suisse. Il peut ainsi avoir accès à des organisations économiques majeures, à des organes gouvernementaux et à des banques de développement.

### Coopération multilatérale de la Suisse

La Suisse s'engage en faveur d'un système multilatéral fort et participe à sa mise en place, dans la mesure de ses possibilités. Elle soutient les organisations multilatérales qui s'engagent pour la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

La Suisse contribue au financement des banques multilatérales de développement et à certains de leurs projets. C'est pourquoi elle entend participer aux décisions relatives à l'orientation stratégique des banques et à la mise en œuvre des projets. Avec les offices fédéraux concernés, le SECO définit la position et la stratégie de la Suisse en matière de coopération au développement.

# Chères lectrices, chers lecteurs,

En 1992, le peuple suisse a approuvé par près de 56 % des voix l'adhésion aux institutions de Bretton Woods, à savoir le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Dix ans avant l'adhésion à l'ONU, il s'agissait déjà d'un engagement clair en faveur du multilatéralisme. Pour le 25<sup>e</sup> anniversaire de cet événement, le président de la Banque mondiale Jim Yong Kim sera à Berne le 23 août. Nous souhaitons profiter de sa visite pour dresser un bilan de cette coopération fructueuse et pour renforcer le dialogue entre notre pays et la Banque mondiale.



À l'époque, la Suisse considérait déjà comme une évidence le fait que les problèmes mondiaux demandent un renforcement de la coopération internationale. Sur ce point, rien n'a changé. Je suis convaincu qu'un multilatéralisme plus efficace et une démarche commune sont plus que jamais essentiels pour relever les défis mondiaux, comme les crises financières, le changement climatique, les crises des réfugiés et les pandémies. Le FMI et le Groupe de la Banque mondiale jouent en l'occurrence un rôle central. Par son adhésion, la Suisse peut, de concert avec les 188 autres pays membres, contribuer

substantiellement à la résolution de problèmes transnationaux, tout en défendant ses intérêts et ses revendications.

L'adhésion au FMI et au Groupe de la Banque mondiale ainsi que la représentation dans les conseils d'administration des deux institutions ont renforcé le statut de la Suisse sur le plan international. Elles lui ont, en outre, donné le droit de s'exprimer et de participer aux décisions prises au sein des deux organisations. Nous avons gagné en visibilité sur la scène internationale et nous sommes perçus comme un membre engagé et actif. Nous souhaitons continuer sur cette voie.

En tant que gouverneur suisse du Groupe de la Banque mondiale, je vous invite à revenir sur ces 25 ans d'affiliation et, surtout, à vous intéresser au rôle futur de la Banque mondiale et de la Suisse dans la coopération internationale.

Excellente lecture et cordiales salutations.

*Johann N. Schneider-Ammann*  
Conseiller fédéral

# La Suisse au sein de la Banque mondiale



**64,2 milliards d'USD**  
de prêts, dons, prises de participation et garanties en faveur de pays partenaires et d'entreprises privées.



## WORLD BANK GROUP

Banque internationale pour la reconstruction et le développement



Elle soutient les pays à revenu intermédiaire en leur fournissant des prêts et des services de conseil.

Association internationale de développement



Elle accorde des prêts sans intérêt et des dons aux pays les plus pauvres de la planète.

Société financière internationale



Elle stimule l'investissement privé en fournissant des prêts, des fonds propres et des services de conseil dans les pays en développement.

Agence multilatérale de garantie des investissements



Elle procure des garanties aux investisseurs contre les pertes associées aux risques non commerciaux dans les pays en développement.

Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements



Il offre des mécanismes internationaux de conciliation et d'arbitrage des différends liés aux investissements.

### III. 1. Le Groupe de la Banque mondiale

La Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) ont vu le jour en 1944, à Bretton Woods, aux États-Unis, d'où le nom couramment donné à l'ensemble de ces institutions.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'objectif était d'aider l'Europe à se reconstruire et de mettre en place un système monétaire stable. Au fil du temps, la Banque mondiale a vu son champ d'activité s'élargir aux pays en développement et aux économies émergentes. Elle comprend aujourd'hui cinq organismes, qui forment le Groupe de la Banque mondiale (voir illustration 1).

La Banque mondiale et le FMI sont des institutions spécialisées de l'ONU qui compte aujourd'hui 189 pays membres. Leur siège se trouve à Washington.

Le principal objectif du Groupe de la Banque mondiale est de réduire la pauvreté et les inégalités dans le monde. Il veut ramener la première à 3% à l'horizon 2030 et favoriser, dans chaque pays, la croissance du revenu des 40% les plus pauvres. Il soutient les pays en développement dans presque tous les secteurs d'activité en leur accordant des prêts à des



**Philipp Orga**  
Collaborateur scientifique, secteur Coopération multilatérale, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



BANQUE MONDIALE, RAPPORT ANNUEL 2016

### III. 2. Les engagements de la Banque mondiale par zone (2016)

conditions favorables et en leur fournissant une assistance technique. Le groupe engage chaque année près de 60 milliards d'USD et figure parmi les grands bailleurs de fonds de la planète pour les projets de coopération au développement. Il contribue ainsi à la réalisation des objectifs internationaux en matière de développement (voir *illustration 2*).

Le Groupe de la Banque mondiale est l'un des acteurs majeurs de la politique internationale du développement. Institution de financement à sa création, la Banque mondiale est devenue peu à peu une organisation du savoir. Son importance ne repose aujourd'hui plus uniquement sur l'aide financière, mais aussi sur la transmission et l'amélioration du savoir-faire dans les pays en développement.

L'organe suprême de surveillance et d'organisation du Groupe de la Banque mondiale est le Conseil des gouverneurs, qui siège deux fois par an et décide de l'orientation stratégique de l'institution. La Suisse y est représentée par le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, le conseiller fédéral Johann N. Schneider-Ammann. Quant à la gestion quotidienne de la banque (par ex. octroi de prêts, questions financières, projets), elle

est assurée par le Conseil des administrateurs, composé du président Jim Yong Kim et de 25 administrateurs. Les principaux actionnaires – actuellement les États-Unis, le Japon, la Chine, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France – désignent chacun leur propre administrateur. Les autres pays membres, réunis dans des groupes de vote, sont représentés par les administrateurs restants.

La Suisse est actionnaire du Groupe de la Banque mondiale depuis 1992 et consacre environ 700 millions de francs à l'AID, un fonds pour les pays les moins avancés. Elle est ainsi le neuvième bailleur de l'institution, ce qui en fait un partenaire de poids. Notre pays participe également au financement de certains projets de développement menés par la Banque mondiale. Le rôle important que tient la Suisse au sein du Groupe de la Banque mondiale se reflète dans le fait qu'elle dirige l'un des 25 groupes de vote. Celui-ci comprend huit autres pays, à savoir l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan, la Pologne, la Serbie, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. Siéger dans les organes exécutifs permet à la Suisse d'influer activement sur l'évolution du Groupe de la Banque mondiale, tout en s'assurant une grande visibilité.

# La Banque mondiale, pilier de la coopération internationale au développement

Les profonds changements de société et de politique économique induits par la mondialisation confrontent la Banque mondiale à de nouveaux défis. Si l'organisation veut rester efficace et conserver son influence planétaire à long terme, elle doit sans cesse s'adapter.

*Ivan Pavletic, Jörg Frieden*

**Abrégé** En termes d'influence, d'efficacité et de rayonnement économique, la Banque mondiale est l'une des premières organisations d'aide au développement de la planète. Les profonds changements économiques et sociaux des 25 dernières années l'obligent pourtant à redéfinir son rôle sur la scène de la coopération internationale au développement. Elle doit impérativement se fixer des priorités claires concernant la réduction de la pauvreté et la promotion d'une croissance durable, mais aussi la mise à disposition de biens publics mondiaux. Comme les moyens financiers sont limités, il faut également mobiliser le secteur privé.

Mesurée à ses actifs qui s'élèvent à près de 644 milliards d'USD et à ses crédits engagés d'environ 64 milliards d'USD, la Banque mondiale est un acteur de taille moyenne dans l'actuel système financier international. Il n'en a pas toujours été ainsi. Dans l'après-guerre, elle figurait parmi les dix plus grands établissements financiers du monde. La libéralisation des marchés de capitaux internationaux dans les années septante a permis aux pays en développement d'accéder à de nouvelles sources de financement, surtout privées. Par conséquent, la demande relative de crédits auprès de la Banque mondiale a baissé. La diminution de l'aide publique au développement dans l'ensemble des flux de capitaux se dirigeant vers les pays en développement en est un bon reflet.

Il serait cependant faux de réduire le rôle de la Banque mondiale aux seuls aspects financiers. La mondialisation a profondément changé le cadre social, économique et politique. La politique nationale est de plus en plus confrontée à des problèmes transnationaux dont la solution dépasse les moyens financiers et techniques de chaque État. L'importance de la Banque mondiale doit être comprise à travers cette interdépendance planétaire. Cette institution aide la communauté internationale à appréhender les défis qu'affrontent ses membres en matière de développement, à élaborer des solutions et à les mettre en œuvre aux niveaux local, régional et – toujours plus souvent – mondial.

## La Banque mondiale en mutation

Depuis l'adhésion de la Suisse il y a 25 ans, la Banque mondiale n'a cessé d'évoluer pour se donner les moyens de réagir aux mutations internationales et aux besoins des clients. Son approche en matière d'aide au développement a, logiquement, aussi changé. Initialement axée sur le financement de projets d'infrastructure, son champ d'action s'est étendu dans les années quatre-vingts aux réformes politiques et au renforcement du cadre institutionnel. Avec le consensus dit de Washington, la Banque mondiale s'est d'abord limitée à un nombre restreint de mesures de politique économique visant à promouvoir la croissance. Progressivement, cette approche a été complétée par des objectifs majeurs, comme la lutte contre l'extrême pauvreté et les inégalités ainsi que la promotion du développement durable social, économique et écologique.

Résultat d'un long processus d'apprentissage institutionnel et largement éclectique, cette évolution a été marquée par de nombreux facteurs, comme les débats publics sur les projets d'infrastructure de la Banque mondiale ayant été mal exécutés ou ayant échoué. Le scepticisme à l'égard des ajustements structurels de l'ère Reagan et Thatcher a également joué un rôle important. Il en est de même du développement durable : on a progressivement pris conscience que celui-ci devait être mieux intégré aux programmes de

développement. La pauvreté est, en outre, de plus en plus perçue comme un problème multidimensionnel auquel il faut répondre par des mesures impliquant les institutions, la politique économique, la société et l'économie comportementale. La formation, la santé, l'égalité entre les sexes et la bonne gouvernance sont ainsi des questions qui ont pris de plus en plus d'importance. En même temps, la Banque mondiale a renforcé et étendu ses normes sociales et environnementales.

L'élaboration d'une approche holistique en matière d'aide au développement n'a été ni directe ni simple. Le processus s'est accompagné d'une réflexion approfondie sur le rôle incombant à la Banque mondiale dans un univers en transformation rapide, les objectifs qu'elle doit atteindre ainsi que les ressources et les instruments à sa disposition. En la façonnant activement, les partenaires de développement bilatéraux, les organisations non gouvernementales, la société civile et le secteur privé ont largement contribué à la démarche. Ces 25 dernières années, la Banque mondiale a ainsi connu plusieurs restructurations et réformes destinées à améliorer son efficacité et son efficacité. En même temps, elle a considérablement étoffé son catalogue de prestations et ses effectifs.

En 2013, ces efforts ont abouti à la présentation du premier mandat commun à l'ensemble du Groupe de la Banque mondiale. Ce dernier comporte la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), l'Association internationale de développement (AID), la Société financière internationale (SFI), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (Amgi) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi)<sup>1</sup>. Dans ce mandat, la Banque mondiale se fixe comme objectif, à l'horizon 2030, de ré-

<sup>1</sup> Pour simplifier, nous avons choisi d'utiliser l'appellation Banque mondiale dans le présent texte.



La disponibilité de biens publics mondiaux, comme les services de santé, bénéficie à tous les pays. Infirmière dans un centre de soins au Bénin.

duire à 3 % l'extrême pauvreté dans ses pays membres et de promouvoir durablement la prospérité des populations démunies. Le document a été réexaminé récemment et harmonisé avec l'Agenda 2030 de développement durable ainsi qu'avec l'Accord de Paris sur le climat.

## Avantages de la Banque mondiale pour ses membres

Aujourd'hui encore, des doutes sont parfois exprimés sur l'efficacité et l'efficience de la Banque mondiale. D'un autre côté, la grande majorité s'accorde à penser que, en tant que plateforme mondiale de connaissances et d'échanges, elle est sans égale dans presque toutes les questions liées au développement. Elle constitue une très précieuse source d'informations pour la communauté internationale et un bien public véritablement mondial. Pour augmenter considérablement l'effet de levier de leurs interventions, les acteurs suisses de la coopération bilatérale, comme le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et la Direction du développement et de la coopération (DDC), peuvent associer leurs moyens financiers plutôt limités aux initiatives de la Banque mondiale. Celles-ci concordent avec la politique de développement suivie par la Confédération. C'est, par exemple, le cas de la consolidation des finances publiques, du développement du secteur privé, de la prévention des conflits et de la lutte contre le changement climatique. Comme la Banque mondiale lie souvent ses crédits à des réformes politiques et institutionnelles, les bailleurs de fonds bilatéraux peuvent participer au dialogue politique s'y rapportant et en tirer de précieux enseignements pour leur propre travail.

Jusqu'ici, la Banque mondiale a su très habilement engager son capital relativement modeste. Depuis sa création avec une dotation en capital de 18 milliards d'USD, elle a réussi – tout en conservant sa notation AAA – à générer près de 900 milliards d'USD en financements internes et externes pour le développement. Cependant, son rôle ne se limite pas à un soutien financier. Présente partout dans le monde, la Banque mondiale contribue fortement à l'échange d'expériences et de savoir technique entre les pays partenaires. Cette coopération Sud-Sud a sensiblement renforcé l'acceptation de ses recommandations en matière de réformes, à l'exemple du rapport «Doing Business» qui, chaque année, présente des indicateurs de densité réglementaire nationale pouvant être comparés à l'échelle internationale. Ce document a incité de nombreux gouverne-

ments à repenser leur cadre réglementaire et à l'optimiser le cas échéant. Selon des évaluations indépendantes, la Banque mondiale fait partie des organisations de développement les plus efficaces en termes d'efficience des coûts, de performance et d'influence politique. Autant de facteurs qui ont fait d'elle un partenaire jugé fiable, comme le reflète aussi un récent sondage sur ses prestations.

## Future influence la Banque mondiale

La future influence de la Banque mondiale dépendra de sa capacité à trouver des solutions intelligentes pour aider les pays membres à surmonter les problèmes de développement auxquels ils se trouvent confrontés. Les enjeux en la matière sont au nombre de six.

### Fixation de priorités claires

La Banque mondiale a besoin de priorités et d'objectifs clairs, ce qui est plus facile à dire qu'à faire. Avec la diversité des défis que suscite le développement, leur changement dynamique au fil du temps et les divergences exprimées sur la manière de les aborder, fixer des priorités claires n'est pas chose aisée. Une démarche basée sur la sélectivité s'impose toutefois afin d'éviter une dilution des ressources limitées de la Banque mondiale et de garantir la qualité autant que l'efficacité de ses activités. Dans le même temps, l'institution doit rester ouverte aux nouveaux besoins de ses membres. Un exercice d'équilibre pour lequel elle doit régulièrement peser les intérêts, ce qui s'avère souvent politiquement délicat. La Suisse s'engage afin que les acteurs bilatéraux et multilatéraux du développement puissent se concentrer sur leurs compétences clés et répartir efficacement les tâches entre eux. Dans cet esprit, la Banque mondiale devrait choisir les nouvelles priorités avec discernement, même si cela va par-

fois à l'encontre des souhaits et des intérêts de certains membres.

### Promotion du secteur privé

La Banque mondiale aide les pays partenaires à soutenir de manière ciblée le secteur privé pour donner un nouvel élan à la croissance et au développement. Au cours du quart de siècle écoulé, la SFI et l'Amgi – les deux organisations de la Banque mondiale spécialisées dans la promotion du secteur privé – ont fortement développé leurs activités dans les pays en voie de développement. Cela se voit dans l'approche en cascade<sup>2</sup> lancée récemment. Son objectif est de recourir davantage à des sources commerciales pour financer les projets de la Banque mondiale et d'utiliser ses moyens concessionnels limités là où l'urgence et l'impact sont les plus grands. Avec le volet de l'AID – le fonds pour les pays les plus pauvres – dédié au secteur privé, l'approche en cascade veut améliorer la complémentarité entre les activités de la SFI et de l'Amgi dans le secteur privé avec celles de la Bird et de l'AID dans le secteur public. Le but est de soutenir, ensemble, la création d'un environnement favorable aux entreprises et de mobiliser des moyens supplémentaires provenant du secteur privé, également dans les pays les plus pauvres et les pays fragiles. La Suisse est l'un des principaux bailleurs de fonds pour les prestations de conseil de la SFI bénéficiant aux entreprises dans les pays en voie de développement. À ce titre, elle soutient pleinement ces efforts.

### Mise à disposition de biens publics mondiaux

Les défis mondiaux, tels que les crises économiques et financières internationales, le changement climatique, la migration, les

<sup>2</sup> On trouve de plus amples informations dans l'article de Christian Brändli, Tim Kaeser et Lukas Schneller, *La Vie économique*, no 8–9/2017, p. 68.

### « Pandemic Emergency Financing Facility »

En 2014, l'irruption de la fièvre Ebola en Afrique occidentale a montré à quel point la communauté mondiale était démunie face à un tel phénomène. Avec l'Organisation mondiale de la santé ainsi que Swiss Re et Munich Re, la Banque mondiale a alors créé le « Pandemic Emergency Financing Facility » (PEF). Ce mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie garantit que, au moment où se déclare une flambée épidémique, les autorités et les organismes d'aide dans les pays les plus pauvres reçoivent immédiatement les moyens financiers nécessaires pour endiguer sa propagation. L'instrument a été développé avec la participation financière de la Suisse.

Le PEF dispose de fonds à hauteur de 500 millions d'USD. La couverture d'assurance est

complétée par l'émission d'une nouvelle catégorie de titres de créance pour un volume de 320 millions d'USD, les « obligations pandémiques ». Celles-ci fonctionnent selon le même principe que les « obligations catastrophes » : lorsqu'une catastrophe prédéfinie survient, les souscripteurs des titres de créance doivent s'attendre à perdre leur investissement. Cette prise de risque est rémunérée par un rendement.

Le 30 juin 2017, le premier emprunt sur trois ans a été émis avec succès. La Banque mondiale espère créer ainsi un nouveau marché. Elle avait déjà réussi avec les obligations catastrophes : à ce jour, elle a placé des titres de créance pour une valeur de 1,6 milliard d'USD.

pays fragiles, les conflits et les catastrophes humanitaires, menacent la croissance économique mondiale. Ils renforcent la vulnérabilité de tous, et pas seulement dans les pays en développement. Les pauvres sont souvent les plus fortement touchés. Par son expertise et sa présence planétaire, la Banque mondiale est en mesure de saisir rapidement la nature et la complexité de ces phénomènes et d'offrir des ébauches de solutions appropriées. Elle a démontré que des biens publics mondiaux mis en place à temps ont un effet positif sur la pauvreté et l'inégalité, à l'instar du Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie (« Pandemic Emergency Financing Facility », PEF) créé récemment (voir *en-cadré*). Les stratégies de la Banque mondiale, élaborées en coopération avec les pays partenaires concernés, accordent une importance toujours plus grande à ces enjeux de développement régionaux et mondiaux.

Dans la mesure où bon nombre desdits problèmes dépassent les frontières nationales, se concentrer uniquement sur les pays en développement n'a plus guère de sens aujourd'hui. En plus, la Banque mondiale a prouvé qu'elle peut aussi aider substantiellement des pays comme la Pologne, la Grèce ou le Bahreïn. Un engagement fort dans les pays à revenu intermédiaire reste en tout cas primordial, car ceux-ci abritent la grande majorité des pauvres de la planète. Leurs économies sont plus vulnérables et n'exploitent souvent pas au mieux leur potentiel de croissance. Comme ils représentent une part importante de l'économie et de la population mondiales, ces pays jouent aussi un rôle déterminant dans la mise à disposition de biens publics à l'échelle du globe. Les problèmes universels, comme le changement climatique, ne peuvent pas être réglés sans leur participation active. Cela vaut tout autant pour les pays à revenu intermédiaire au sein du groupe de vote suisse auprès de la Banque mondiale. Des États comme le Kazakhstan ou l'Ouzbékistan, qui n'ont pas encore achevé leur mutation politique et économique, profitent directement du soutien financier et technique de la Banque mondiale, notamment pour relever les défis transfrontières. Cet engagement bénéficie également au Kirghizistan et au Tadjikistan, les pays les plus pauvres de la région. Pour ces raisons, la Suisse s'engage en faveur d'une Banque mondiale qui soutienne tous ses membres, pas seulement les plus pauvres.

### Engagement dans les pays fragiles ou touchés par des conflits

Près de 2 milliards de personnes vivent aujourd'hui dans des pays fragiles ou touchés par des conflits. En plus de précipiter les populations dans la misère, la faiblesse des institutions, les tensions politiques et la violence portent aussi atteinte à la sécurité mondiale. Sans engagement actif de la part des banques de développement, les Nations Unies ne peuvent plus remplir leur mandat et promouvoir la paix. Les actuelles crises suscitées par les réfugiés en Afrique, au Proche-Orient et en Europe exigent elles aussi une solution à long terme en matière de développement. Grâce notamment au long soutien financier de la Suisse, la Banque mondiale est aujourd'hui en mesure d'aider les pays fragiles dans leurs efforts de développement. La 18<sup>e</sup> reconstitution des ressources de l'AID, conclue en décembre 2016 par un résultat record de 75 milliards d'USD, permet à la Banque mondiale de développer cet engagement.

### Garantie de la viabilité financière

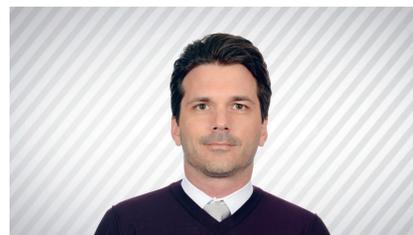
Il faut que la Banque mondiale dispose de ressources financières adéquates si elle veut remplir son rôle de partenaire mondial de développement. Pour cela, elle a besoin du soutien financier de ses actionnaires. L'AID repose aujourd'hui sur une base solide, grâce à une généreuse capitalisation et à un nouveau modèle de financement qui lui permet d'émettre des titres de créance sur les marchés des capitaux internationaux. Dans les années à venir, elle pourra ainsi accroître les moyens destinés aux pays les plus pauvres de la planète. À l'inverse, la Bird et la SFI ont largement épuisé leurs ressources financières. Si elles ne veulent pas mettre en péril leur solvabilité et leur capitalisation, elles devront tôt ou tard passer par une augmentation de capital. À défaut, elles risqueront de perdre de leur importance. D'autres institutions, comme la nouvelle Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, pourraient en théorie combler cette insuffisance. Il leur faudra toutefois encore du temps pour devenir des partenaires de développement crédibles et fiables, à l'image de la Banque mondiale.

### Adaptation des structures de gouvernance

La structure des participations et la représentation des pays membres dans les organes de décision de la Banque mondiale ne corres-

pondent plus aux rapports de force prévalant dans l'économie planétaire. Cela mine sa crédibilité et sa légitimité en tant qu'institution universelle. En outre, les pays surreprésentés – essentiellement occidentaux – ne veulent ou ne peuvent pas doter l'organisation d'un capital suffisant, ce qui justifierait du moins en partie leur actuelle surreprésentation. Quant aux économies émergentes, elles n'augmenteront leur engagement financier qu'en contrepartie d'un plus grand droit de décision.

Pour pérenniser sa légitimité, la Banque mondiale doit se doter d'une structure organisationnelle reflétant mieux l'évolution des rapports de force dans notre monde multipolaire. Les États-Unis et la Chine, en particulier, devront adapter leur volonté financière à leurs ambitions politiques, que ce soit dans le domaine économique ou extérieur. Des mesures ont déjà été prises pour mettre la structure de gouvernance de la Banque mondiale en accord avec le poids économique et les contributions financières de ses membres. D'autres devront suivre pour tenir ce cap. En tant que membre actif du conseil d'administration et neuvième plus grand bailleur de fonds de l'AID, la Suisse continuera d'œuvrer en faveur d'une structure de gouvernance tenant équitablement compte des apports de chaque pays membres au mandat de développement de la Banque mondiale.



**Ivan Pavletic**

Senior advisor, Bureau du directeur exécutif suisse auprès de la Banque mondiale, Washington D.C.



**Jörg Frieden**

Ancien directeur exécutif suisse auprès de la Banque mondiale (2011 à 2016) et ambassadeur actuel de la Suisse au Népal

# Les banques de développement ont besoin de davantage de moyens

Les Objectifs de développement durable de l'ONU et les projets d'infrastructure envisagés sollicitent fortement les finances de la Banque mondiale et des banques régionales de développement. La capacité financière de ces institutions pourrait être renforcée de six manières différentes. *Christopher Humphrey*

**Abrégé** La Banque mondiale et les autres grandes banques multilatérales de développement sont des instruments extrêmement performants pour aider financièrement et techniquement les pays en développement à accélérer leur croissance et à lutter contre la pauvreté. Elles se heurtent cependant de plus en plus souvent à leurs limites quand il s'agit de respecter les prescriptions en matière de dotation en capital. Pour atteindre les Objectifs de développement durable, fixés par l'ONU, et réaliser les investissements en infrastructures nécessaires à la croissance économique, les banques multilatérales de développement doivent renforcer leur capacité financière. Une augmentation générale du capital, qui serait le meilleur moyen d'y arriver, ne semble pas réaliste à court terme, vu l'opposition des États-Unis. D'autres voies sont possibles. Elles nécessitent toutefois le soutien politique et financier des pays membres de ces institutions, donc aussi de la Suisse.

La Banque mondiale et les grandes banques régionales multilatérales de développement sont toujours des instruments très performants quand il s'agit de canaliser les ressources et le savoir spécialisé<sup>1</sup>. Il s'agit, pour elles, de compenser les distorsions du marché qui peuvent affaiblir la croissance économique et favoriser les inégalités sociales, sources d'instabilité et d'émigration. Les banques multilatérales de développement sont un outil extrêmement avantageux pour y remédier, la force de leur financement s'appuyant avant tout sur le marché des obligations. Le soutien fourni par les pays membres – sous forme d'augmentation de capital ou de réformes politiques visant à renforcer l'adéquation des fonds propres dont ces banques disposent – est une manière efficace de promouvoir la croissance économique et d'améliorer les niveaux de vie dans le monde.

Ces dernières années, sous la pression de leurs pays membres, les banques multilatérales de développement ont accordé davantage de crédits pour atteindre les Objectifs de développement durable de l'ONU. Elles ont également effectué les investissements en infrastructures nécessaires pour tenir le rythme de la croissance économique.

Comme pour toutes les institutions financières, le volume des crédits accordés par les banques de développement dépend de celui des capitaux propres. Or, leur marge de manœuvre se réduit de plus en plus: plusieurs sous-organisations de la Banque mondiale, comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird), sa principale source de financement, atteindront sous peu leurs limites en matière de fonds propres. Cela concerne également les grandes banques africaine, asiatique et interaméricaine de développement, ainsi que la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd). Cet article évalue six options discutées actuellement pour résoudre le problème.

## Promouvoir une augmentation générale du capital

Il faudrait, avant tout, convaincre les actionnaires de ces banques de mettre à disposition des capitaux supplémentaires. Une augmentation générale du capital serait la manière la plus directe et la plus efficace de renforcer les fonds requis. De surcroît, les banques multilatérales de développement seraient mieux perçues par les investisseurs, dont elles dépendent pour la partie opérationnelle de l'obtention de capitaux. Cette augmentation gé-

nérale du capital a cependant peu de chances d'aboutir, du moins à court terme. Il est en effet probable que les États-Unis, notamment, s'y opposeront.

D'autres pays membres devraient s'efforcer de procéder à cette augmentation générale de capital. Les banques multilatérales de développement sont en effet extrêmement efficaces quand il s'agit d'allouer des fonds privés à des projets de développement très avantageux pour les actionnaires. Exemple: au cours des septante dernières années, les pays membres ont investi 15,8 milliards d'USD dans la Bird. Avec cet argent, la banque a accordé pour au moins 658 milliards de prêts et distribué plusieurs milliards de ses bénéfices pour aider les pays les plus pauvres.

## Revoir les exigences en matière de fonds propres

La capacité financière des banques multilatérales de développement pourrait aussi être renforcée en assouplissant les exigences en matière de fonds propres. Les capitaux déjà disponibles permettraient ainsi d'accorder davantage de prêts et cela libérerait des centaines de milliards d'USD en faveur de crédits supplémentaires. La stabilité financière des banques de développement n'en serait pas compromise pour autant, car leur gestion reste très conservatrice, malgré le rendement exceptionnel de leurs portefeuilles de crédits.

Le principal critère appliqué par les banques multilatérales de développement pour évaluer leur solvabilité est le «rapport apports/crédits» qui montre la part des apports des actionnaires dans les crédits en souffrance du portefeuille. Comparées aux établissements financiers privés, où ce rapport se situe entre 10 et 15 %, les banques multilatérales de développement sont très bien capitalisées (voir *illustration 1*). Abaisser ce rapport aux 20 % usuels à la Bird dégagerait un volume supplémentaire de crédit de 200 milliards d'USD: une baisse plus forte à

<sup>1</sup> La version intégrale de cet article se trouve sur Internet, à l'adresse [odi.org](http://odi.org) (en anglais).

15%, taux toujours conservateur, libérerait 380 milliards.

Le conservatisme du rapport apports/crédits pratiqué par les banques multilatérales de développement tient notamment aux méthodes exagérément sévères régissant l'évaluation de la solvabilité. Celles-ci sont également utilisées par les agences de notation, en particulier Standard and Poor's (S&P). Pour dissiper les craintes d'une décote, la Banque des règlements internationaux (BRI) pourrait aussi évaluer l'adéquation des capitaux détenus. Aux jugements des collaborateurs de la banque de développement et des agences de notation s'ajouterait ainsi une référence de plus pour les actionnaires. Incidemment, cela pourrait éventuellement pousser les agences de notation à revoir leurs méthodes.

## Agréger les bilans

Une initiative récente pour maximiser la capacité financière des banques multilatérales de développement consiste à agréger les crédits dits avantageux avec les autres. Les crédits avantageux sont de grands fonds fiduciaires destinés aux pays les plus pauvres et financés non par l'émission d'emprunts, mais par des versements des pays riches. Agrégés avec les principales lignes de crédit des banques de développement, ils profitent des effets de levier sur les marchés des obligations. En janvier dernier, la Banque asiatique de développement (BAfD) a été fusionnée avec son fonds avantageux et a pu ainsi tripler ses capitaux propres à hauteur de 53 milliards d'USD. Cette augmentation massive des capitaux propres n'a rien coûté aux actionnaires. La Banque interaméricaine de développement (BID) a également été fusionnée avec son fonds de crédits avantageux. Ce dernier étant toutefois nettement moins doté, l'effet a été lui aussi plus faible.

L'opération la plus rentable serait, sans aucun doute, d'agréger le bilan de l'Association internationale de développement (AID) de la Banque mondiale avec celui de la Bird. La première possède à elle seule un capital propre de 154,7 milliards d'USD. Les deux institutions étant cependant juridiquement distinctes, une telle agrégation serait relativement compliquée. En outre, l'AID dessert toujours de nombreux grands pays à faible revenu, surtout en Afrique. Le Fonds africain de développement (FAD) de la Banque africaine de développement (BAfD) connaît une situation analogue. Étant donné son immense potentiel, la Banque mondiale et la BAfD devraient quand même envisager une agrégation.

tion partielle, dans laquelle une partie des crédits du fonds avantageux seraient transférés à la structure non avantageuse, le fonds restant compétent pour les besoins des pays les plus pauvres.

## Réduire le nombre d'allocations liées

Faute d'augmentation du capital, les banques multilatérales de développement ne peuvent renforcer leurs fonds propres qu'en versant une partie de leurs recettes annuelles nettes aux réserves. Elles devraient donc constituer de nouvelles réserves en engageant moins de recettes nettes liées par an et en se procurant des recettes supplémentaires par des revenus plus élevés et des restrictions budgétaires.

Les allocations liées des banques de développement sont parfois considérables (voir *illustration 2*). Les actionnaires de pays qui ne contractent pas de crédits engageant en particulier de forts montants provenant des recettes nettes à des buts déterminés au lieu de les financer avec leur propre budget. Si ces moyens étaient allés aux réserves, la capacité financière des banques de développement serait nettement plus élevée. Il vaudrait donc mieux que les actionnaires financent ces programmes avec leur propre trésor public et utilisent les recettes nettes pour renforcer les réserves des banques de développement.

Pour améliorer les recettes nettes, on pourrait relever par exemple les émoluments

frappant en particulier les prêts à déboursement rapide ou les crédits à longue échéance. Des économies sont aussi concevables dans les frais d'administration (voir *illustration 3*), par exemple pour la recherche ne créant pas directement de valeur ajoutée en matière de politique du développement ou pour les charges administratives. L'utilité des conseils d'administration permanents de la Banque mondiale et des banques régionales de développement est elle aussi extrêmement douteuse – et pourtant, l'on y consacre chaque année plusieurs centaines de millions d'USD.

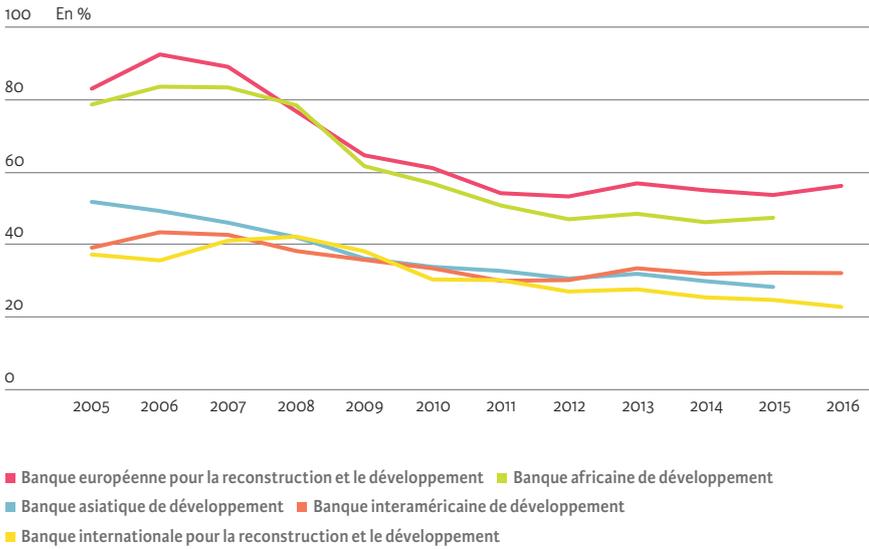
## Optimiser les bilans

La BAfD, la BID et la Banque mondiale ont récemment optimisé leurs bilans par une finesse technique. Cela leur a permis de ne pas être déclassées par S&P en raison des concentrations que recèle leur portefeuille. En décembre 2015, ces trois institutions ont échangé entre elles leurs promesses de crédit. Si l'engagement total reste le même, la BAfD et la BID ont nettement réduit leur concentration par pays. Une meilleure notation de la part de S&P a libéré plusieurs milliards de crédits supplémentaires dans ces deux banques. De tels gains additionnels restent néanmoins limités, tant pour des raisons juridiques que financières.

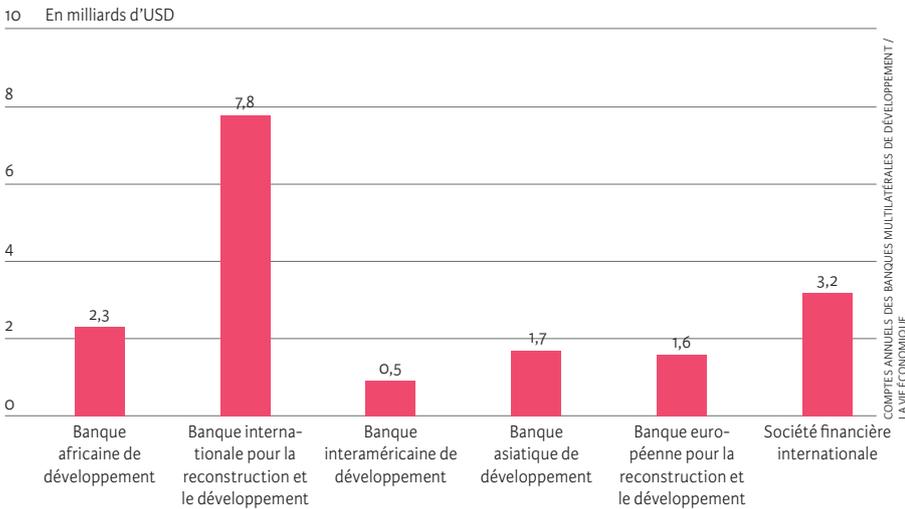
Les banques de développement ont accordé de nombreux crédits pour des projets d'infrastructures. Construction de route au Sri Lanka.



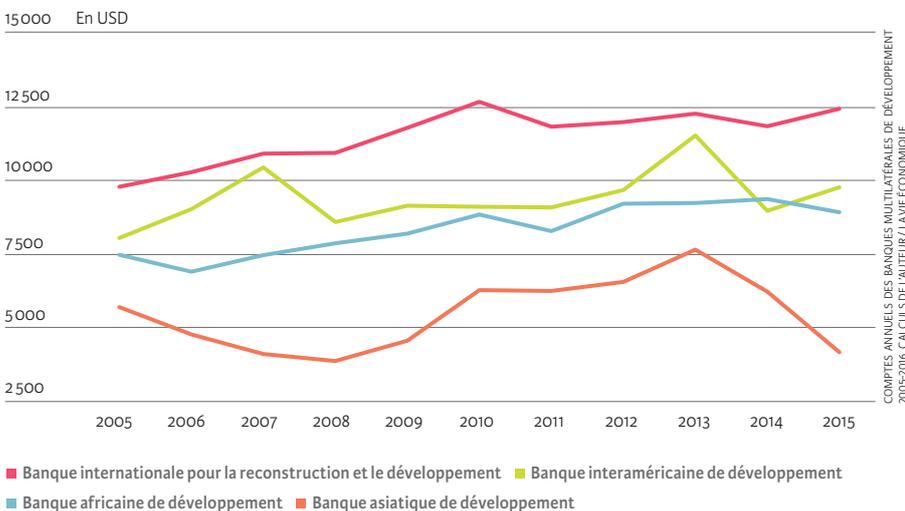
**III. 1 Rapport apports/crédits des banques de développement (2005-2016)**



**III. 2. Allocations liées des recettes nettes (2005-2015)**



**III. 3. Frais d'administration des banques multilatérales de développement par million de dollars de crédits en souffrance (2005-2015)**



Une autre idée nouvelle consiste à garantir les portefeuilles. En 2016, la Suède a offert pour la première fois une telle garantie à la BASD en ce qui concerne un crédit de 155 millions d'USD. Cette dernière a, dès lors, pu libérer 500 millions d'USD supplémentaires pour l'octroi de crédits. À la fin de 2016, la Banque mondiale a conduit une opération analogue pour garantir des prêts à l'Irak avec des garanties du Canada et du Royaume-Uni. Ces garanties de portefeuille iront vraisemblablement en se développant, mais la disponibilité des pays donateurs reste limitée. Le système ne suffira donc pas non plus à couvrir durablement les besoins en capitaux des banques de développement.

**Mieux exploiter le capital non versé**

Une source de financement qui reste encore beaucoup trop négligée par les banques de développement est ce que l'on appelle le « capital non versé ». Il s'agit d'une sorte de garantie fournie par les actionnaires. Ce capital s'élève à 247,5 milliards d'USD à la Bird, auquel il faut ajouter 420 milliards pour les quatre banques régionales de développement. Contrairement à la plupart des garanties financières, ce capital n'est pas prélevé automatiquement lorsqu'une situation particulière survient. Le retrait doit être décidé par les actionnaires qui doivent alors en verser le montant. En outre, le cadre temporel du remboursement et la procédure précise de versement ne sont pas définis clairement. Ces raisons expliquent que les investisseurs et les agences de notation n'attribuent guère de valeur au capital non versé.

Les actionnaires devraient donc définir précisément la procédure de retrait pour qu'elle soit mieux automatisée et plus transparente: ce serait plus sûr pour les investisseurs. Malgré les obstacles politiques et financiers, une telle réforme en vaudrait la peine, car le capital non versé pourrait nettement renforcer la capacité financière des banques de développement.



**Christopher Humphrey**  
Chercheur et professeur invité d'économie du développement à l'université de Zurich et à l'EPFZ

# « Quand 189 pays collaborent, c'est du multilatéralisme à l'état pur »

Dans un entretien mené par écrit, le président de la Banque mondiale Jim Yong Kim évoque pour *La Vie économique* les défis auxquels l'institution doit faire face et son rôle dans le financement du développement. Il reste confiant sur l'avenir de la voie multilatérale.

**Le Groupe de la Banque mondiale est l'une des principales institutions à se consacrer au financement du développement et à la transmission de savoir vers les pays pauvres. Comment son rôle a-t-il évolué au cours des 25 dernières années ?**

À l'origine, la Banque mondiale a été fondée pour financer la reconstruction des États détruits pendant la Seconde Guerre mondiale. Au fil des décennies, son mandat s'est modifié. Aujourd'hui, nous travaillons dans presque tous les domaines de la lutte contre la pauvreté, afin d'assurer aux gens une qualité de vie meilleure et durable : nous soutenons une croissance économique inclusive, nous investissons dans l'humain et renforçons la capacité de résistance à des menaces telles que le changement climatique, les pandémies, l'exil et les déplacements forcés.

Nous avons joué un rôle central avec nos 189 pays membres et un large éventail de partenaires dans l'abord de ces questions délicates. Nous pouvons maîtriser des crises tout en posant les bases d'un développement durable à long terme.

Rien ne reflète mieux ce changement que la diversité de nos employés : le Groupe de la Banque mondiale emploie des économistes, des sociologues, des politologues et des experts d'autres disciplines, qui viennent de 170 pays différents. Plus d'un tiers du personnel travaille dans l'un de nos 120 bureaux à travers le monde.

**En 2015, la communauté internationale a adopté l'Agenda 2030 de développement durable. Comment le Groupe de la Banque mondiale contribue-t-il à sa mise en œuvre ?**

La communauté internationale s'est fixé pour la première fois un délai, l'année 2030, pour mettre fin à la pauvreté extrême. La lutte contre la pauvreté est le premier des 17 Objectifs de développement durable (ODD). C'est là aussi le but principal du Groupe de la Banque mondiale.

Les ODD de l'ONU sont en phase avec notre double objectif, à savoir éradiquer la

pauvreté extrême d'ici à 2030 et augmenter les revenus des 40 % les plus pauvres de la planète. C'est pourquoi nous aidons les pays bénéficiaires à mettre en œuvre l'Agenda 2030, en leur fournissant des instruments de financement, des analyses et des conseils.

**Comment le Groupe de la Banque mondiale peut-il mettre efficacement à disposition des biens publics globaux dans des domaines comme le changement climatique ou les situations de fragilité, alors que l'euphorie entourant le multilatéralisme est en train de retomber dans de nombreux pays occidentaux ?**

Quand 189 pays collaborent, c'est du multilatéralisme à l'état pur. Le Groupe de la Banque mondiale fournit aujourd'hui la plupart des investissements climatiques à travers le monde et il a créé le premier mécanisme d'assurance contre les pandémies. Nous collaborons avec les pays et les partenaires concernés pour mettre un terme aux famines actuelles et nous utilisons tous les instruments à notre disposition pour éviter que d'autres n'éclatent à l'avenir.

Par ailleurs, nous poursuivons notre travail sur la crise mondiale des réfugiés : l'Association internationale de développement (AID) – le fonds pour les États les plus pauvres – verse 2 milliards de dollars aux pays à faible revenu qui voient affluer des réfugiés. En outre, des pays à moyen intermédiaire qui accueillent les réfugiés syriens, comme la Jordanie et le Liban, reçoivent également, pour la première fois, des fonds à des conditions avantageuses. Ceux-ci sont dispensés par le Mécanisme mondial de financement concessionnel.

**De nombreux pays émergents, qui constituaient le moteur de l'économie mondiale durant la décennie écoulée, sont aujourd'hui confrontés à une croissance anémique ainsi qu'à des défis nationaux, politiques et économiques. Comment voyez-vous leur avenir ? Quel impact cette situation aura-t-elle sur**

**le rôle de ces pays dans l'arène multilatérale, en particulier au sein du Groupe de la Banque mondiale ?**

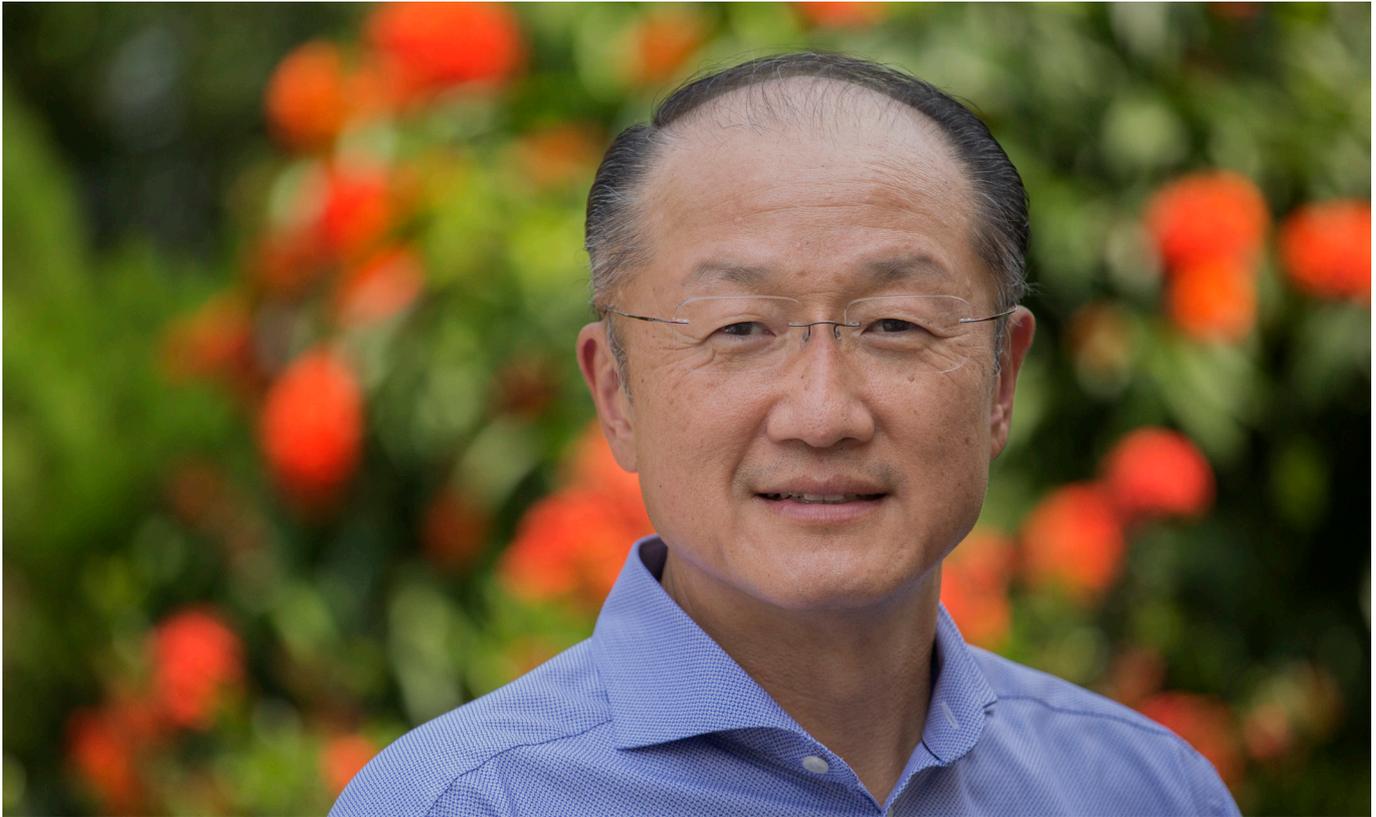
Au cours des dernières décennies, c'est dans les pays émergents que l'économie a progressé le plus rapidement. Ces pays se sont de plus en plus intégrés dans la finance et les échanges internationaux. Leur développement concerne donc l'ensemble de l'économie mondiale.

La reprise actuelle de l'économie mondiale est faible et les risques sont nombreux : protectionnisme accru, incertitude élevée par rapport à la politique économique, turbulences sur les marchés financiers et faible croissance à long terme. Tout cela influence notre mandat qui consiste à lutter contre la pauvreté et à promouvoir une prospérité équitablement répartie. Cela se répercute également sur nos efforts visant à mobiliser les investissements du secteur privé dans les pays en développement.

Nos membres sont aussi bien des nations industrialisées que des pays en développement. Nous apprécions le partenariat solide que nous entretenons avec chacun d'eux. La structure de participation doit refléter l'économie mondiale et les efforts déployés par les États pour mettre en œuvre le mandat du Groupe de la Banque mondiale. Le Conseil des gouverneurs est chargé de superviser la structure de vote et de participation.

## L'invité

Jim Yong Kim est président du Groupe de la Banque mondiale depuis 2012. En juillet dernier, il a entamé un nouveau mandat de cinq ans à la tête de l'institution. D'origine sud-coréenne, il a grandi aux États-Unis, où il a obtenu un doctorat en médecine. Avant d'entrer à la Banque mondiale, M. Kim a été président du Dartmouth College et professeur tant à la faculté de médecine qu'à celle de santé publique de l'université d'Harvard. Précédemment, il avait été conseiller à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et directeur du département Sida dans cette même organisation.



WELTBANK

Le président de la Banque mondiale Jim Yong Kim : « Le Groupe de la Banque mondiale fournit aujourd'hui la plupart des investissements climatiques à travers le monde. »

Ses membres savent à quel point il est important que les organes dirigeants de l'institution tiennent compte du rôle des pays émergents et le reflètent de manière appropriée.

**Les institutions multilatérales de financement du développement créées récemment, comme la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BASD) ou la Nouvelle banque de développement, n'ont pas nécessairement pour objectif principal de réduire la pauvreté. Sont-elles de ce fait en conflit avec le mandat du Groupe de la Banque mondiale ?**

Les banques multilatérales de développement jouent un rôle clé dans la lutte contre la pauvreté et la promotion du développement durable, notamment en comblant les déficits de financement qui affectent des projets d'infrastructures dans les pays en développement. Elles financent environ 5 à 10 % des dépenses annuelles dans le domaine des infrastructures.

Nous collaborons étroitement avec la BASD depuis sa création et nous avons dans toute l'Asie des activités visant à couvrir les besoins gigantesques des pays en matière d'infrastructures. Nous avons coopéré dès le début de 2014 avec le Secrétariat multilatéral

intérimaire de la BASD. Nous l'avons soutenu dans des domaines tels que la gouvernance, la structure organisationnelle, les normes écologiques et sociales ainsi que les processus d'adjudication.

Si les banques multilatérales de développement collaborent et relèvent les défis qui se présentent, nous en profitons tous, en particulier les pauvres et les personnes les plus vulnérables.

**En été 2016, la Banque mondiale a adopté le Cadre environnemental et social qui fixe de nouvelles normes écologiques et sociales. Comment cet instrument peut-il aider la banque à adapter son activité aux besoins des pays et à encourager l'appropriation de telles normes ?**

Le Cadre environnemental et social, qui doit entrer en vigueur en 2018, est l'une des nombreuses initiatives lancées récemment par la Banque mondiale pour améliorer les résultats en matière de développement. Ces nouvelles normes renforcent la protection contre les effets potentiellement néfastes de projets financés par des banques et contribuent au développement durable. Elles accroissent également la transparence, la non-discrimination, l'inclusion sociale, la participation publique et la reddition de comptes. Les normes aident les pays bénéficiaires à augmenter leurs compétences sur des thèmes environ-

nementaux et sociaux, et à aborder ces questions complexes de manière autonome.

**Comment décririez-vous le rôle de la Suisse et quelle sera la meilleure façon pour elle de soutenir le Groupe de la Banque mondiale ces 25 prochaines années ?**

Durant les 25 années écoulées, la Suisse a façonné de manière significative le Groupe de la Banque mondiale et l'agenda du développement en général. Nous apprécions beaucoup sa voix critique et constructive, son engagement en faveur de l'efficacité, de l'efficacité et de la qualité, tout comme son soutien au renforcement du Groupe de la Banque mondiale.

Nous sommes profondément reconnaissants à la Suisse de ses contributions financières, en particulier à l'Association internationale de développement. Cela a permis à des millions de personnes d'échapper à la pauvreté. Nous collaborons étroitement avec la Suisse dans de nombreux domaines importants, en particulier la promotion du secteur privé et la création d'emplois, ainsi que sur des thèmes comme l'approvisionnement en eau, l'environnement, le changement climatique, les pays fragiles, les conflits ou la violence. Nous nous réjouissons de poursuivre cette collaboration avec elle durant les 25 prochaines années.

Enregistrement : Seco / La Vie économique

## Peter Niggli

Journaliste et ancien directeur d'Alliance Sud (1998-2015), Zurich



# Il ne reste pas grand-chose des promesses

En 1992, les engagements pris envers les œuvres d'entraide avaient permis d'obtenir leur accord en ce qui concerne l'adhésion au FMI et à la Banque mondiale. Aujourd'hui, il n'en reste pas grand-chose. Le manque de volonté des Occidentaux et de la Suisse face aux réformes dont devaient bénéficier ces institutions fait aujourd'hui le jeu de la Chine.

Lorsque le Conseil fédéral décide en décembre 1989 d'entamer la procédure d'adhésion au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale, l'opinion publique est sceptique. Trois ans auparavant, la politique extérieure du gouvernement a connu une défaite cuisante avec 75 % de « non » à l'adhésion à l'ONU. Christoph Blocher, chef de file du camp adverse, avait alors exigé du Conseil fédéral qu'il renonce à l'adhésion prévue aux institutions de Bretton Woods. Son Action pour une Suisse indépendante et neutre (Asin) avait même ancré cette lutte dans sa déclaration constitutive.

Certaines critiques proviennent également d'œuvres d'entraide et de groupes de solidarité pour le tiers-monde, qui avaient soutenu l'adhésion à l'ONU. S'il s'agit pour l'Asin de ne pas laisser partir un sou à l'étranger et de conserver sa pleine souveraineté à la Suisse, les milieux du développement émettent une critique de fond concernant le FMI et la Banque mondiale. Ils les accusent d'exiger des réformes structurelles plus néfastes que bénéfiques pour les pays en développement.

## Un objectif ambitieux

Sans en être membre, la Suisse a soutenu financièrement pendant plus de trente ans le FMI et la Banque mondiale. Elle a appliqué les règles du premier, selon la même devise que pour l'ONU: ne pas adhérer pour des raisons de neutralité, afin d'éviter les prises de position politiques, mais coopérer sur le plan technique et être solidaire sur le plan financier afin d'assouplir l'isolement. Le tout sans droit de codécision. Ce transfert de souveraineté n'a jamais dérangé l'Asin, mais le Conseil fédéral ne veut plus l'accepter. Par l'adhésion, il aspire également à siéger aux conseils d'administration du FMI et de la Banque mondiale.

Il s'agit là d'un objectif ambitieux, car sa réalisation dépend de la bonne volonté des États membres. Le moment est des plus favorables: après l'effondrement de l'empire soviétique,

de nombreux pays veulent rejoindre le FMI et la Banque mondiale; ce sont autant de partisans potentiels d'un groupe de vote suisse. Une réforme des droits de vote est en outre prévue au FMI. Elle doit être bouclée à l'automne 1992 et offrir un espace de négociation. Le but est atteint grâce aux diplomates compétents et au ministre des Finances Otto Stich, qui défend le dossier avec fermeté. En politique extérieure, la Suisse est en outre préoccupée par ses relations avec l'Union européenne. Comme la question déchaîne les passions politiques, celle des institutions de Bretton Woods ne suscite plus guère d'intérêt.

## Des engagements pour apaiser les œuvres d'entraide

Les organisations de développement et les dirigeants du PS émettent des conditions avant de donner leur accord à une adhésion au FMI et à la Banque mondiale. D'abord, la Suisse doit, en tant

que membre des conseils d'administration, s'orienter en fonction de sa propre politique de développement. Ensuite, il faut qu'elle insiste sur la compatibilité sociale et écologique des programmes de réforme structurelle, et qu'elle exige un minimum social qui ne soit pas affecté par le service de la dette. La Suisse doit, par ailleurs, s'engager en faveur d'un mécanisme international en matière d'insolvabilité et d'une réforme des droits de vote donnant plus de poids aux pays en développement. Il faut aussi qu'elle accorde l'entraide judiciaire à ces pays en cas de fuite de capitaux et qu'elle instaure une transparence totale sur ses actions. Enfin, la Suisse doit augmenter son budget consacré au développement, afin que l'adhésion ne grève pas l'aide bilatérale.

Dans son message et dans le texte législatif de 1991, le Conseil fédéral reprend certains éléments pour désamorcer les arguments des opposants issus des milieux du développement. Ainsi, l'article 6 de la loi fédérale concernant la participation de la Suisse au FMI et à la Banque mondiale stipule ceci: « Pour toute décision ou prise de position concernant les pays en voie de développement, [...] la Suisse s'inspire des principes et des objectifs de sa politique de développement<sup>1</sup>. » Dans son message, le Conseil fédéral promet de s'engager en faveur d'une définition socialement et écologiquement acceptable des programmes de réforme, et d'augmenter le budget de la coopération au développement à 0,4 % du PIB avant la seconde moitié des années nonante. Enfin, il se dit favorable à des consultations extraparlimentaires<sup>2</sup> sur les aspects fondamentaux de la politique du développement.

1 Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, (RS 979.1).

2 Les œuvres d'entraide demandent une commission consultative pour le FMI et la Banque mondiale, ce que le Parlement refuse, attribuant les affaires concernées à la Commission consultative de la coopération internationale.



Le Comité du développement de la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Les pays industrialisés disposent toujours de la majorité des voix.

## Des critiques de gauche comme de droite

Par cette manœuvre, les opposants de gauche se trouvent divisés. Les grandes œuvres d'entraide, réunies au sein de leur organisation faîtière Alliance Sud, sont en partie satisfaites. En amont des débats parlementaires sur le projet, elles disent renoncer au référendum, à condition que la Suisse conserve ses propres objectifs en matière de développement, que la transparence soit instaurée avec une commission consultative appropriée et que le budget de la coopération au développement augmente. Le Parlement accepte le projet quasiment en l'état. La section alémanique de la *Déclaration de Berne et de l'Action place financière Suisse* lance alors un référendum qui récolte plus de 50 000 signatures; elle n'a donc pas besoin du soutien de l'Asin. Cette dernière demande également un référendum, mais sans s'investir beaucoup parce qu'elle se concentre sur la campagne précédant la votation sur l'Espace économique européen (EEE).

En mai 1992, près de 56 % des votants approuvent l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods. Alliance Sud avait recommandé de voter «oui». Le PS et l'Union syndicale avaient opté pour la liberté de vote. Le «non» avait été plébiscité par les référendaires, les Verts, l'aile droite de l'UDC, le Parti des automobilistes, les Démocrates suisses et l'Union suisse des arts et métiers. Euphorique, le Conseil fédéral décide – le lundi suivant la votation – de soumettre une demande d'adhésion à l'UE. Il doit déchanter en décembre, lorsque l'adhésion à l'EEE est refusée par une très courte majorité du peuple, mais par deux tiers des cantons.

## Pays en développement en quête de nouvelles solutions

Les concessions mineures faites à l'opposition issue des milieux du développement sont vite oubliées. Il ne subsiste au-

jourd'hui que la loi et l'engagement en faveur des objectifs de la Suisse en matière de développement. Leur interprétation relève cependant du gouvernement et de ses représentants auprès du FMI et de la Banque mondiale. Intégrée au plan financier de l'époque, l'augmentation du budget de la coopération à 0,4 % du PIB disparaît avec les programmes d'économie des années nonante. En 2016, la Suisse y consacre 0,39 % après déduction des postes de coûts – par exemple pour les demandeurs d'asile – qui ne constituent pas une aide au développement, mais qui sont présentés comme telle. Cela signifie que la décision prise par le Parlement en 2010 de porter l'aide au développement à 0,5 % du PIB permettrait d'atteindre les 0,4 % promis.

Pour les organisations de développement, l'adhésion n'a eu qu'un seul avantage, mais de taille : initialement sans portée politique parce que la Suisse n'avait pas voix au chapitre, les exigences visant le FMI et la Banque mondiale sont aujourd'hui – bien qu'à un faible degré – portées par des débats de politique nationale et peuvent influencer la politique suisse.

Parmi les autres exigences formulées en 1992, certaines restent d'actualité. Ainsi, il n'existe toujours pas de mécanisme international en matière d'insolvabilité. Berne avait soutenu un projet en ce sens défendu par la vice-directrice du FMI, l'Américaine Anne Kruger, mais sans succès. Depuis, la Suisse reste inactive. Les exigences faites aux pays débiteurs ont été revues et détaillées. La Banque mondiale s'est même pliée à l'exercice de l'autocritique sur sa politique de réformes structurelles. Les droits de vote ont par ailleurs très légèrement évolué en faveur des pays en développement, mais sans toucher à la majorité des États industrialisés. De nombreux pays entrant dans la première catégorie sont ainsi arrivés à la conclusion qu'il valait mieux miser sur leurs propres banques de développement et mécanismes monétaires. Aujourd'hui, il existe plusieurs banques de ce type, qui s'appuient notamment sur la capacité financière de la Chine. Bref, le monopole du système de Bretton Woods s'érode.

## Dusan Vujovic

Ministre serbe des Finances depuis 2014 et ancien collaborateur au sein du bureau exécutif suisse auprès de la Banque mondiale



# L'amitié helvético-serbe au sein du groupe de vote

Depuis son adhésion à la Banque mondiale en 1992, la Suisse dispose d'un siège au sein du Conseil des administrateurs. Les pays qui composent son groupe de vote sont, par l'intermédiaire de leurs conseillers, associés aux travaux du bureau exécutif suisse. De 2001 à 2003, le ministre serbe des Finances en fonction, Dusan Vujovic, œuvrait en qualité de conseiller au sein de ce bureau. Coup d'œil rétrospectif.

En 2001, la Serbie, qui retrouvait son statut de membre<sup>1</sup> de la Banque mondiale, a été conviée à intégrer le groupe de vote suisse. Celui-ci était le plus récent des institutions de Bretton Woods. À l'invitation du premier ministre et du vice-premier ministre de l'époque, Zoran Djindjic et Miroslav Labus, j'ai eu le grand honneur de représenter la Serbie de 2001 à 2003 en qualité de conseiller en chef.

Durant cette période, mon premier objectif était que la République de Serbie redevienne un membre efficace de la Banque mondiale. Il s'agissait notamment de convertir la dette en un prêt de consolidation et d'élaborer un projet de partenariat de transition standard avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Bird) et la Société financière internationale (SFI). En parallèle, je me suis investi sans compter pour revitaliser les relations de la Serbie avec le monde de la finance internationale en menant des négociations avec le Club de Paris et le Club de Londres. J'ai pu compter en cela sur l'aide inestimable de Matthias Meyer et de Pietro Veglio, les administrateurs suisses de l'époque.

Rapidement, je suis devenu un membre à part entière de l'équipe de Washington au sein du groupe de vote suisse. Nous étions responsables de l'énorme portefeuille de la Bird et de

<sup>1</sup> L'ancienne République fédérale socialiste de Yougoslavie en avait été exclue en 1993 à cause des guerres qui ravageaient les Balkans et du service de la dette qui n'était plus assuré.

l'Association internationale de développement (AID). Nous avons également formulé au nom du groupe des positions concernant de nouvelles initiatives, souvent complexes, comme la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme, toute récente encore à l'époque. Enfin, j'ai été amené à représenter la présidence suisse au Conseil des administrateurs et à transmettre des positions oralement.

## Un engagement compétent

Durant ces années, la Serbie a renforcé ses relations avec la Banque mondiale, établi un programme équilibré et élaboré quelques projets intéressants qui couvraient les besoins urgents liés au début tardif de la transition vers l'économie de marché. Belgrade a également resserré ses liens avec d'autres institutions financières internationales et d'autres pays confrontés à des défis identiques ou similaires en ce qui concernait leur propre transition. Les échanges quotidiens avec les professionnels compétents et engagés du bureau de Washington ainsi que les suggestions d'institutions suisses – le Seco ou les départements de l'Économie et des Finances, par exemple – ont contribué au succès de ce travail. J'ai toujours apprécié la collaboration directe et professionnelle, menée dans un esprit collégial, avec toute l'équipe suisse. Comme elle l'a montré, un engagement constant et bien planifié, sans agitation stérile, est un gage de qualité. Il permet,

en outre, de soigner les rapports humains et de réduire les tensions.

Malheureusement, mon engagement auprès de la présidence suisse a été écourté par des circonstances tragiques. Suite à l'assassinat du premier ministre Zoran Djindjic en 2003 et au changement de gouvernement qui a suivi, le cahier des charges de mon poste s'est trouvé modifié. Aussi ai-je décidé, en juin 2003, de réintégrer le secteur opérationnel de la Banque mondiale.

La collaboration avec les collègues suisses a été pour moi une expérience précieuse sur les plans à la fois professionnel et personnel. Aujourd'hui, nous continuons de cultiver de bonnes relations dans le groupe de vote suisse, où je représente la Serbie en qualité de ministre des Finances. Le travail au sein du groupe ressemble beaucoup à la fondue, ce plat national helvétique qui mêle différents fromages. À mes yeux, le groupe de vote suisse possède la meilleure recette, avec ses ingrédients traditionnels français, allemands et italiens, que viennent affiner d'autres cultures, dont la culture serbe.

