

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 23/Juillet 2017

Éditorial

En 1992, lorsque les électrices et électeurs suisses se sont rendus aux urnes pour se prononcer sur l'adhésion du pays à la Banque mondiale, le contexte international était bien différent. L'Union soviétique venait de s'effondrer, le poids de la Chine et d'autres pays émergents au sein de l'économie mondiale ne représentait qu'une infirme portion de ce qu'il est aujourd'hui, et la Suisse n'était même pas encore membre des Nations Unies. À l'époque, le débat politique était vif et animé avec de nombreuses organisations non gouvernementales soutenant un mode de développement différent de celui promu par les institutions dites Bretton Woods (IBW), tandis que d'autres acteurs s'interrogeaient sur le système de financement de ces institutions. Le peuple suisse a néanmoins accepté à 56 % en faveur de cette adhésion lors du référendum du 17 mai 1992.

Ces 25 dernières années, le monde a radicalement changé. Alors qu'il devenait évident pour la Suisse que, face aux problèmes planétaires, la coopération internationale devait s'intensifier, une adhésion aux IBW, lui donnant par la même occasion une place à la table des décideurs, constituait un changement d'orientation majeure de sa politique extérieure. La Suisse consacre aujourd'hui à l'Association internationale de développement – le fonds de la Banque mondiale pour les pays les plus pauvres – le principal investissement de son aide publique au développement. Ceci illustre l'importance et la pertinence à l'échelle internationale du Groupe de la Banque mondiale à l'appui de la réalisation des objectifs suisses en matière de développement. Les activités de la Banque mondiale complètent par ailleurs de façon importante la coopération suisse

25 ans au sein de la Banque mondiale et du FMI



Signature de l'adhésion de la Suisse à la Banque mondiale, 25.5.1992. De gauche à droite: Markus Lusser, président de la Banque nationale suisse; Timothy Thahane, vice-président et secrétaire de la Banque mondiale; Otto Stich, Conseiller fédéral, chef du Département fédéral des finances; Richard Frank, vice-président de l'IFC.
Mise à disposition par les archives du groupe de la Banque mondiale

au développement, notamment dans les pays et régions où elle n'est pas activement présente.

À l'occasion du 25^e anniversaire de l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods, ce 23^e et dernier numéro de l'Accent multilatéral se penche sur l'histoire (et l'avenir) du partenariat entre la Suisse et la Banque mondiale. Ce bulletin couvre la politique menée par la Suisse pour représenter l'ensemble diversifié de pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale formant son groupe de vote au sein du Conseil d'administration, qui a lui-même défini le rôle de la Banque mondiale dans le soutien à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 de développement durable. Il étudie aussi l'impact de ce partenariat important et de l'intérêt porté au multilatéralisme pour la Suisse, la Banque mondiale et le monde de manière générale.

La coopération institutionnelle et opérationnelle avec la Banque mondiale est assurée conjointement par le SECO et la DDC, tous deux résolus à tirer le meilleur parti de cette commémoration. Notre objectif est de réfléchir et de tirer des enseignements pour renforcer et améliorer la coopération future entre la Suisse et la Banque mondiale afin que les populations les plus démunies en tirent le plus grand profit.

Bien que la publication d'Accent multilatéral soit interrompue, nous continuerons d'aborder la coopération multilatérale dans le Global Brief, la lettre d'information de la Coopération Globale de la DDC.

Nicole Ruder
Daniel Birchmeier

Noces d'argent avec la Banque mondiale et le FMI

Il y a 25 ans, la Suisse entrait dans les organes dirigeants des institutions de Bretton Woods. Un quart de siècle durant lequel cette relation s'est approfondie et solidifiée, notamment avec la Banque mondiale en ce qui concerne le développement et la lutte contre la pauvreté.

Le 2 novembre 1992, Jean-Daniel Gerber entre en fonction comme premier Directeur exécutif suisse à la Banque mondiale, à Washington. A son arrivée au siège de l'institution il rencontre une petite dizaine de personnes qu'il ne connaît pas, parlant autant de langues qu'il ne comprend pas -en plus d'un anglais sommaire- dont le parcours et l'expérience sont radicalement différents des siens: ce sont les représentants des pays qui ont rejoint la Suisse pour créer un groupe et décrocher un siège dans les instances dirigeantes de la Banque mondiale et du FMI.

Sont représentés l'Azerbaïdjan, le Kirghizistan, la Pologne, le Turkménistan et l'Ouzbékistan. Le Kazakhstan, le Tadjikistan et la Serbie rejoindront plus tard le groupe suisse à la Banque. Le nouveau directeur a juste le temps de répartir la dizaine de bureaux mis à sa disposition qu'un coursier arrive avec une pile de dossiers. C'est la documentation de la prochaine séance du Conseil exécutif de la Banque, fixée au lendemain. Le nouveau venu comprend qu'il devra en un temps record se plonger dans l'écosystème du Groupe de la Banque mondiale, faire connaissance avec ses 23 collègues du Conseil et... s'organiser pour ne pas être noyé sous la paperasse, à une époque où la mémoire des ordinateurs représente une fraction d'une clé USB aujourd'hui.

Premiers bilans

La perspective helvétique, dès le début, a été d'infléchir le rôle de la Banque mondiale, pour la faire passer d'une «culture d'approbation de financement à une approche orientée sur le développement», selon Jean-Daniel Gerber. Elle s'inspirera des principes de sa propre politique en la matière. Au terme de la première année d'exercice, la Suisse avait déjà participé activement aux discussions sur la réforme de la Banque, sur sa politique d'information, ainsi qu'à la création d'une unité d'inspection indépendante.

Même les œuvres d'entraide suisse se sont montrées «satisfaites du travail effectué par notre pays durant sa première année d'affiliation», selon l'Institut universitaire d'étude du développement à Genève. Fin 1993, le «Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90» du Conseil fédéral signale le premier bilan «en tous points positif que la Suisse tire de sa coopération active, sur pied d'égalité, dans les organismes internationaux tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international».

La formule clé ici est: «sur pied d'égalité». La Suisse avait adopté le principe de l'adhésion en 1982 et obtenu un statut d'observateur, mais pour avoir une influence, à l'heure où le multilatéralisme prenait de l'importance, être simple membre ne suffisait pas. Il fallait décrocher un siège au Conseil d'administration. Lorsque ce dernier envisagea de créer un 23^{ème} siège pour la Russie, suite à la dissolution de l'URSS en 1989, la Suisse vit dans cet élargissement la dernière chance de s'y faire une place. Elle se lança dès 1990 dans un marathon diplomatique auprès de pays de l'Asie ex-soviétique et de la Pologne pour former un groupe et revendiquer un 24^{ème} siège. Avec le soutien de 56% de sa population -suite à un référendum- la Suisse devint ainsi membre des Conseils du FMI et de la Banque mondiale. Sur pied d'égalité, même si les droits de vote de chaque groupe de pays diffèrent en fonction de leur quote-part. La Suisse et son groupe « pèsent » aujourd'hui 3,11% des votes.

Le poids de l'Helvétistan

Les groupes de pays hétérogènes ne sont pas une rareté dans les institutions de Bretton Woods. Restait toutefois à gérer le choc culturel. Lorsqu'il entra en fonction à la Banque mondiale en 1997 comme deuxième directeur exécutif suisse, Matthias Meyer se rendit compte que la transition vers l'économie de marché des pays

ex-soviétiques n'allait pas de soi. Parmi ses collègues et lors de ses voyages dans leurs pays, il rencontra des planificateurs, des secrétaires de parti, des managers de services publics, mais ni économistes, ni détenteurs de MBA, ni juristes, se souvient-il dans un livre publié pour les 20 ans de l'adhésion. «La différence systémique a constitué un obstacle majeur à l'intégration des pays postsoviétiques de notre groupe dans les institutions de Bretton Woods».

Cette coopération avec des pays au bilan discutables en matière de droits de l'homme fut la cible de critiques en Suisse même. Pour le Conseil fédéral, comme il le rappela en réponse à une motion parlementaire en 2011, la coopération avec ces pays, «notamment au sein des institutions de Bretton Woods, sert en fin de compte les objectifs généraux de la politique étrangère de la Suisse» en terme de stabilité, de sécurité, d'influence dans les instances multilatérales, voire pour nos intérêts économiques et énergétiques. «La Suisse s'emploie à faciliter les réformes économiques et politiques des Etats membres de son groupe », ajouta-t-il. Cette collaboration au sein de ce qui fut surnommé l'Helvétistan déboucha sur des relations bilatérales privilégiées avec ces pays.

Quoi qu'il en soit, cette étrange alliance allait transformer un handicap en avantage à Washington. En effet, lorsque la Suisse présente au Conseil d'administration les positions de son groupe, les angles ont déjà été arrondis par les négociations entre ses membres, très disparates. Elles sont donc plus facilement acceptables en plenum. C'est l'une des raisons pour lesquelles les directeurs exécutifs suisses ont souvent estimé que l'influence réelle de leur groupe était plus importante que leur poids en droit de vote.

L'autre raison tient au parcours des directeurs exécutifs, selon Reto Grüniger, qui fut conseiller du directeur exécutif suisse à la Banque mondiale de 2012 à 2016. «Plus de la moitié des directeurs exécutifs du Conseil d'administration viennent de ministères des finances. D'autres, comme les Suisses, viennent du développement. Ils ont un meilleur bagage lorsqu'il s'agit de discuter de stratégies ou de projets par pays. Ils sont aussi plus habitués à faire le lien entre le niveau projet et le niveau institution. A la

longue, cela se remarque». Cette capacité est surtout utile dans la préparation des dossiers qui, lorsqu'ils arrivent devant le Conseil, sont pratiquement bouclés.

L'évolution de la Banque mondiale

La Banque mondiale a vécu une transformation radicale au fil des ans passant d'une logique de développement de haut en bas à une approche plus holistique. En 2004 par exemple, elle abandonne les «prêts d'ajustement structurel» très décriés pour les remplacer par des «prêts de politiques de développement». En 2011, pour la première fois, elle parle de la complexité du développement et de la nécessité d'investir dans la justice, la sécurité et l'emploi, ce qui correspond aux vues de la Suisse. Celle-ci a été l'un des premiers pays à s'engager pour que la Banque mondiale se penche sur les pays fragiles et en conflit. Ce thème, abordé en 2011, est devenu central dans la nouvelle stratégie de l'institution en 2013, comme l'élimination de la pauvreté, le changement climatique, ou l'égalité des genres, autres priorités de notre pays. La Banque mondiale a aussi développé une meilleure coordination avec les Nations unies (pour laquelle la Suisse a œuvré en finançant des projets pilotes dès 2010), notamment dans le cadre des Objectifs du développement durable.

Cette évolution n'a toutefois pas empêché des dérives, notamment en matière de déplacements de population. Le président actuel de la Banque mondiale l'a lui-même reconnu en 2015, après la publication d'une vaste enquête du Consortium international des journalistes d'investigation. Pour Mark Herkenrath, directeur d'Alliance Sud (qui rassemble six grandes organisations caritatives suisses), à l'heure où la Banque mondiale «revient à des grands projets d'infrastructure centralisés et fait plus appel au secteur privé tout en affaiblissant ses standards, nous aurions pu espérer que la Suisse mette plus de poids en direction d'une politique de développement», domaine dans lequel elle a «une large connaissance».

Les défis à relever

Si la Banque a changé, le monde autour d'elle a changé encore plus vite. De nombreux pays, devenus émergents, sont en mesure de financer leur développement par leurs propres moyens, ou avec d'autres ressources. De nouvelles structures de financement ont vu le jour, qui remettent en question la centralité de la vénérable institution. «La demande pour des institutions similaires et pour du financement n'ont pas diminué», affirme Joerg Frieden, directeur exécutif de 2011 à 2016.

La Banque mondiale continue néanmoins à jouer un rôle fondamental dans le soutien politique et la promotion des biens publics globaux qui transcendent les frontières nationales pour remplir un rôle réellement universel.

Si l'on peut mettre en cause l'impact de certains projets de la Banque sur le développement, continue Joerg Frieden, «il est indiscutable qu'elle est devenue un centre d'expertise global sur le développement». Sa pertinence dépendra toutefois de sa capacité à relever une série de défis: être plus sélective dans ses priorités; mieux intégrer les relations public-privé dans son approche du développement; être globale, soit continuer à servir tous les pays et pas seulement les plus pauvres; s'engager aux côtés des Nations unies dans les pays fragiles et affectés par les conflits; s'assurer des ressources financières stables; enfin ajuster sa direction politique afin de mieux refléter les réalités d'un monde devenu multipolaire.

Les directeurs exécutifs suisse à la Banque mondiale

Jean-Daniel Gerber	1992–1997
Matthias Meyer	1997–2002
Pietro Veglio	2002–2006
Michel Mordasini	2006–2011
Joerg Frieden	2011–2016
Werner Gruber	2016–

Cinq questions à **JEAN-DANIEL GERBER**, premier directeur exécutif suisse, et **WERNER GRUBER**, actuel directeur exécutif au sein du Groupe Banque mondiale

Quelles étaient les attentes de la Suisse lorsqu'elle a choisi d'adhérer au Groupe Banque mondiale il y a 25 ans ? Et quelles sont-elles aujourd'hui ?

Jean-Daniel Gerber (JDG) : L'attente principale de la Suisse est restée la même, à savoir : chercher à promouvoir une forme d'aide au développement permettant de lutter contre la pauvreté et de réduire les inégalités.

Werner Gruber (WG) : Il s'agit pour elle, encore aujourd'hui, de participer au dialogue politique mondial sur le développement, de définir les priorités de la Banque

mondiale et d'optimiser de la coopération au développement bilatérale de la Suisse. Dans un monde plus interconnecté et plus interdépendant, la Banque mondiale a pris une importance accrue. Elle joue un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des objectifs de développement durable, de l'accord de Paris conclu lors de la COP 21 et du Programme d'action d'Addis Abeba. La Suisse se sent directement concernée par l'action menée par la Banque mondiale pour lutter contre les pandémies, remédier aux causes des crises migratoires et combattre les flux financiers illicites.

D'emblée, la Suisse a tenu à ce que ses positions au sein du Groupe Banque mondiale reflètent ses principes vis-à-vis des pays en développement. Cela a-t-il été toujours possible ?

JDG : Il serait exagéré de dire que la position de la Suisse l'a toujours emporté. Mais je n'hésiterai pas à dire que la Suisse a su se distinguer dans le débat sur le développement.

WG : L'un des atouts qu'a la Suisse est de pouvoir s'appuyer sur sa large expérience en matière de coopération au développement dans le dialogue qui anime la Banque

mondiale. L'insistance de la Suisse sur la responsabilité des partenaires, sur des systèmes de régulation intelligents, sur des services sociaux ciblés et sur des solutions privées innovantes a contribué à forger les nouveaux concepts de développement et lui a permis de lui donner une visibilité au sein du Conseil des administrateurs de la Banque mondiale.

L'adhésion de la Suisse lui est-elle favorable ? En quoi et comment ?

JDG : La Suisse ne visait pas, en adhérant, à obtenir des avantages matériels, mais à influencer la politique de la plus grande institution du monde dans le domaine du développement. Ceci mis à part, l'un de ses plus grands avantages a été d'avoir pu, en tant que chef de file d'un groupe de vote, participer pleinement en tant qu'acteur principal et conseiller aux efforts de développement accomplis par les pays membres de son groupe de vote après la chute de l'Empire soviétique.

WG : Son siège au sein du Conseil des administrateurs offre à la Suisse une excellente occasion d'influencer la politique internationale de développement et le dialogue sur les biens publics au sein de l'une des institutions multilatérales les plus influentes. Elle bénéficie également des activités de recherche de la Banque mondiale, le dialogue politique, de son pouvoir de rassemblement et de ses capacités de financement pour mettre en œuvre sa propre coopération au développement. Le dialogue sur l'eau, les évaluations du secteur financier, l'engagement dans des pays fragiles et la restitution de fonds illicites sont des domaines dans lesquels la Suisse a fait œuvre de pionnière avec la Banque mondiale.

La Suisse a toujours fait valoir qu'elle pourrait amener les pays autocrates de son groupe de vote à suivre la voie de la démocratie. Quel est votre avis sur cette question ?

JDG : Il y a 25 ans, presque aucun des pays d'Asie centrale n'existait en tant qu'État à part entière. Ils faisaient partie de l'Union soviétique et, auparavant, ils représentaient tout sauf des démocraties. Une fois indépendants, il leur a fallu partir de zéro sur tous les plans. Il était tout à fait illusoire d'attendre des pays d'Asie centrale qu'ils atteignent en quelques années seulement le niveau de développement politique et économique auquel la plupart des pays d'Europe occidentale sont parvenus au bout de plusieurs siècles. Cependant, avec de la persistance, la Suisse ne doit pas renoncer à ses efforts pour convaincre ces pays des bienfaits de la démocratie.

WG : La Suisse a joué un rôle important dans la mise sur pied et le maintien d'un partenariat fort et solide entre ces pays et la Banque mondiale et a contribué à la libéralisation progressive de leur économie. Un grand nombre des activités de la Banque mondiale, par exemple dans le secteur financier en Azerbaïdjan, dans la gestion des dépenses publiques en République kirghize, ou dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement au Tadjikistan, sont cofinancées par la Suisse.

Comment le Groupe Banque mondiale a-t-il évolué depuis 1992 ? Et quels sont les changements encore nécessaires ?

JDG : En 1992, la Banque mondiale a été critiquée à juste titre pour ses insuffisances et pour ne pas avoir suffisamment tenu compte des questions environnementales et des questions de gouvernance. Depuis, la préparation des projets et des programmes s'est toutefois considérablement améliorée et les instruments de contrôle sont plus performants. Il reste bien sûr encore beaucoup à faire sur ce plan, mais la situation a bien évolué depuis 1992.

WG : La Banque mondiale a adopté ces 25 dernières années une approche holistique du développement qui inclut des réformes structurelles, le renforcement des institutions, le développement du secteur privé et la mobilisation des ressources nationales. L'aide au développement a pris la forme d'un partenariat, les pays partenaires se voyant accorder une responsabilité accrue. Les principes de durabilité et d'intégration de la croissance jouent un rôle de plus en plus important. À l'avenir, la Banque mondiale devra renforcer son rôle de centre d'expertise en développement en relevant les défis actuels et futurs dans le domaine du développement. Une plus grande attention doit être accordée à l'expansion du secteur privé et à la mobilisation des investissements privés. Parallèlement, la Banque mondiale doit disposer de ses propres ressources pour jouer un rôle clé en vue de mettre fin à l'extrême pauvreté et promouvoir une prospérité partagée de façon durable.



Jean-Daniel Gerber



Werner Gruber

IMPRESSUM

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

Collaboration rédactionnelle : Michel Bühler

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