



## COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint  
des  
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds  
sur le  
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2007-0020  
28 septembre 2007

### **LES BIENS PUBLICS MONDIAUX : UN CADRE D'INTERVENTION POUR LA BANQUE MONDIALE**

Vous trouverez ci-joint, en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 21 octobre 2007, un rapport intitulé « Les biens publics mondiaux : un cadre d'intervention pour la Banque mondiale », établi par les services de la Banque mondiale.

**BIENS PUBLICS MONDIAUX :  
UN CADRE D'INTERVENTION POUR LA BANQUE MONDIALE**

**PARTENARIATS POUR LES PROGRAMMES MONDIAUX  
(PPM)**

**28 AOUT 2007**

## SIGLES

ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AHIF	Mécanisme pluridonateurs de lutte contre la grippe aviaire et humaine
AMC	Garantie de marché
APD	Aide publique au développement
BPM	Biens publics mondiaux
CAS	Stratégie d'aide-pays
CCNUCC	Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques
CDAA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CIEP	Cadre d'investissement pour les énergies propres
CGIAR	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe
ESMAP	Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FMI	Fonds monétaire international
FMLSTP	Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme
Fonds PHRD	Fonds pour l'élaboration des politiques et la valorisation des ressources humaines
GMR	Rapport de suivi mondial
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
IAVI	Initiative internationale pour le vaccin contre le SIDA
IFFIm	Mécanisme international de financement de l'immunisation
IFI	Institutions financières internationales
IPAPI	Partenariat international sur la grippe aviaire et les pandémies grippales
ITC	International Trade Commission
MDD	Mécanisme d'octroi de dons pour le développement
MIC	Pays à revenu intermédiaire et économies de marché émergentes
MLF	Fonds multilatéral de mise en œuvre du Protocole de Montréal
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs de développement pour le Millénaire
OIE	Organisation mondiale de la santé animale (Bureau international des épizooties)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PEPFAR	Plan d'urgence du président des États-Unis en matière de lutte contre le sida
PESF	Programme d'évaluation du secteur financier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPM	Partenariats pour les programmes mondiaux
RDM	Rapport sur le développement dans le monde
RONC	Rapport sur l'observation des normes et des codes
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## TABLE DES MATIÈRES

Résumé analytique	i
I. Le rôle de la Banque mondiale dans la fourniture de biens publics mondiaux	1
A. Bien-fondé d'une action collective dans le domaine des biens publics mondiaux	2
B. Critères d'intervention de la Banque mondiale dans le domaine des biens publics mondiaux	3
C. Modalités d'intervention de la Banque mondiale en faveur des biens publics mondiaux	5
II. Les évolutions mondiales et leurs conséquences pour l'action de la Banque	7
A. Patrimoine environnemental	7
B. Maladies transmissibles	14
C. Architecture financière internationale	15
D. Consolidation du système commercial	17
E. Le savoir au service du développement	18
F. Approches aux biens publics régionaux	22
III. Mesures visant à renforcer le rôle de la Banque mondiale dans la fourniture de biens publics mondiaux	24
A. Intégration des biens publics mondiaux et des stratégies nationales de développement	24
B. Partenariat et modalités de financement pour la fourniture de biens publics mondiaux	26
C. Action de sensibilisation constructive	29
D. Approches aux biens publics mondiaux	30
IV. Thèmes de réflexion	26
Encadrés :	
Encadré 1 : Cadre de partenariat pour l'Amazonie du Groupe de la Banque mondiale au Brésil	6
Encadré 2 : Le financement carbone	9
Encadré 3 : Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF)	13
Encadré 4 : Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce	17
Encadré 5 : Garanties de marché	21
Annexes	
Annexe 1 : Indicateurs associés au changement climatique	33
Annexe 2 : Localisation des flambées épidémiques de maladies transmissibles	34
Annexe 3 : Priorités de la Banque mondiale à l'appui des biens publics mondiaux	35



## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au cours de la décennie écoulée, l'accélération de la mondialisation conjuguée au rapide essor économique des pays à revenu intermédiaire a renforcé le sentiment d'interdépendance économique mondiale et amplifié dans le même temps l'intérêt pour des problèmes planétaires de plus en plus nombreux. L'aspect le plus frappant de cette interdépendance est peut-être la prise de conscience qu'une évolution climatique est en cours, et que ses conséquences pourraient être graves pour les pays en développement (inondations côtières, risques sanitaires corollaires, pénurie d'eau et retombées sur l'agriculture par exemple). Elle pourrait également avoir d'autres retombées — des conflits, des guerres civiles et des risques de pandémies, pour n'en mentionner que quelques-unes. Cette accentuation des risques mondiaux montre l'urgence d'une action collective mondiale pour s'attaquer aux problèmes cruciaux qui dépassent les frontières.

C'est dans ce contexte que le Comité du développement a demandé à la Banque mondiale, lors de l'Assemblée annuelle qui s'est tenue à Singapour en 2006, « ...de concevoir [dans le contexte de sa stratégie globale] un cadre dans lequel elle pourra replacer sa contribution à la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux, et notamment de définir les critères relatifs à sa participation et aux modalités de financement ». Le présent rapport répond à cette demande.

### **Les opérations de la Banque mondiale dans le domaine des biens publics mondiaux**

Les biens publics mondiaux concernent tous les pays, riches et pauvres, et ne peuvent plus être dissociés des intérêts nationaux. La propagation des maladies transmissibles et les retombées du changement climatique témoignent de l'urgence d'une action mondiale concertée.

Il existe de nombreuses possibilités pour la Banque mondiale de renforcer sa contribution à ce programme. La Banque mondiale étant avant tout une institution de développement qui adapte son action aux pays, *son apport essentiel résidera dans son aptitude à travailler avec les pays partenaires à la croisée des priorités nationales de développement et des enjeux planétaires*. Grâce à sa connaissance des pays, mais aussi à son engagement soutenu dans les domaines d'intérêt mondial, la Banque dispose d'une base de savoir étendue qu'elle peut exploiter. Elle doit notamment travailler en coopération avec les pays membres pour trouver des solutions innovantes dans les cas où les retombées favorables au plan national ne suffisent pas à motiver une intervention.

Pour orienter les interventions de la Banque mondiale dans le domaine des biens publics mondiaux, il est indispensable d'établir des *critères afin de définir des priorités et des paramètres permettant de déterminer l'ampleur de son engagement*. Les critères énoncés dans le Communiqué du Comité du développement publié en 2000 à ce sujet demeurent valables, sous réserve d'ajustements inspirés de l'expérience acquise par la Banque ces dernières années :

- il faut qu'un consensus se crée au sein de la communauté internationale quant à la nécessité d'une intervention à l'échelle mondiale ;

- il faut qu'il existe un vide institutionnel que la Banque mondiale pourrait combler pour encourager une intervention mondiale ;
- la Banque mondiale doit disposer des compétences et des ressources nécessaires pour être efficace ;
- l'engagement de la Banque mondiale doit être compatible avec sa mission de développement, et
- l'action conduite par la Banque à l'échelon mondial doit appuyer ou mobiliser d'autres ressources.

Grâce à ces critères, la Banque peut, conformément à sa mission globale d'aider les pays à mettre en œuvre un développement durable et à lutter contre la pauvreté, exploiter les instruments éprouvés dont elle dispose : études, sensibilisation à l'échelle mondiale, études analytiques au niveau des pays, assistance technique, opérations de prêt, partenariats mondiaux, fonds fiduciaires et mécanismes de financement novateurs. Leur utilisation particulière (seuls ou en association) sera déterminée par le positionnement approprié et l'ampleur de l'engagement de la Banque dans un pays donné, par la conjoncture régionale ou mondiale, ainsi que dans le cadre des décisions générales d'allocation des ressources du Groupe de la Banque mondiale.

Généralement, ce sont les entités qui ont pour responsabilité première de « produire » les biens publics mondiaux qui en assurent la fourniture. Les Nations Unies et les organismes internationaux spécialisés sont ainsi chargés de surveiller la propagation des maladies transmissibles, de fixer les normes mondiales en matière d'émissions de gaz à effets de serre, et de déterminer les règles du système commercial mondial. L'apport de la Banque mondiale dans le domaine des biens publics mondiaux consiste à compléter leurs travaux sous quatre formes essentielles :

- collaborer avec les pays pour intégrer les problèmes mondiaux aux politiques et programmes nationaux ;
- exploiter sa riche expérience en matière de partenariats et de mécanismes financiers ;
- mener une campagne de sensibilisation constructive dans le cadre d'une analyse objective des problèmes mondiaux ; et
- proposer son savoir dans les différents secteurs économiques et sociaux.

Les opérations de la Banque dans le domaine des biens publics mondiaux ont porté sur les cinq priorités avalisées par le Comité du développement en septembre 2000 :

- protéger l'environnement ;
- lutter contre les maladies transmissibles ;
- consolider l'architecture financière internationale ;
- augmenter la participation des pays en développement au système de commerce mondial ; et
- produire et diffuser les connaissances se rapportant au développement.

Ces axes stratégiques demeurent essentiels à la lutte contre la pauvreté, à la croissance et à la stabilité mondiale, et doivent rester au centre de l'action de la Banque.

Néanmoins, *l'évolution conjoncturelle appelle un ajustement des priorités, des instruments et des interventions*. C'est particulièrement le cas dans les domaines de l'environnement et de la santé publique, où différentes modalités d'intervention ont surgi. Le rapport suggère des moyens qui permettraient à la Banque d'améliorer sa capacité à aider les pays membres à réaliser leurs objectifs de développement et à participer à la gestion des biens publics mondiaux.

## **Patrimoine environnemental**

Le défi majeur dans le domaine des biens publics mondiaux est le changement climatique. On dispose désormais de données beaucoup plus explicites quant à la rapidité du changement climatique, aux sources du problème et à ses conséquences pour les pays en développement. La gravité du phénomène et son lien avec les comportements humains sont largement admis, de même que l'urgence d'une action concertée pour réduire les émissions et aider les pays à s'adapter aux effets à long terme de l'évolution climatique. Il s'agira là de priorités absolues dans les pays où ces effets sont le plus susceptible de bouleverser la vie quotidienne et le fonctionnement de l'économie.

La lutte contre le changement climatique sera bientôt un axe central des opérations visant à vaincre la pauvreté ; la Banque devra donc intervenir sur plusieurs fronts. Elle doit œuvrer énergiquement à l'adoption d'un nouvel accord international post-Kyoto et fournir à cet effet des analyses et conseils techniques sur les mesures qui permettraient de réduire les émissions sans brider l'essor des pays en développement d'une part, et sur les coûts et avantages des différents mécanismes de réduction des émissions de gaz à effet de serre (comme les systèmes de plafonnement et d'échange et leur répartition entre les pays, ou le recours aux taxes d'émission) d'autre part. Simultanément, elle doit, en s'appuyant sur son expertise dans le domaine du financement carbone, s'efforcer d'élargir les marchés du carbone afin de maintenir la dynamique et ne pas laisser se perdre les connaissances acquises, et adresser un message positif à l'ensemble du marché. Elle doit élaborer des projets pilotes pour démontrer le rôle que peuvent jouer les partenariats public-privé, l'application de nouvelles technologies et la mobilisation de capitaux privés, de crédits-carbone et de financements concessionnels à cette fin. Elle doit notamment établir des méthodes innovantes pour produire des crédits-carbone résultant de la diminution de la déforestation, un thème que le Protocole de Kyoto n'aborde pas.

Le sommet d'Heiligendamm, en juin 2007 a donné un nouvel élan aux négociations en vue d'un accord de suivi au Protocole de Kyoto. Il sera indispensable de parvenir à un nouvel accord pour contrôler le rythme du changement climatique et définir de nouveaux mécanismes de financement reposant sur les lois du marché pour satisfaire aux besoins grandissants d'investissement. Pour obtenir des résultats, il serait peut-être utile de fournir aux pays à revenu intermédiaire et aux économies de marché émergentes des incitations financières qui permettraient de répondre à leurs besoins en énergie tout en réduisant efficacement les émissions de carbone. La Direction examine actuellement les moyens de mobiliser au mieux les ressources à l'appui de ces efforts.

L'adaptation au changement climatique et l'exploitation durable de ressources épuisables auront de vastes conséquences dans tous les secteurs (depuis l'agriculture, la

pêche et la sylviculture jusqu'aux besoins en eau et en infrastructures nouvelles). La Banque tirera profit de l'expertise acquise de longue date dans ces domaines pour répondre à la demande croissante de financements et d'assistance technique. Le plan d'action environnemental, qui s'inscrit nécessairement dans une perspective de long terme, requiert une approche stratégique qui tiendrait compte des intérêts légitimes des pays et définirait des arbitrages entre priorités nationales et objectifs écologiques. La résorption de la pauvreté dépendra en dernière analyse de la réussite de ces stratégies.

### **Lutte contre les maladies transmissibles**

Les partenariats sont devenus un élément stratégique des efforts déployés pour remédier aux problèmes mondiaux de santé. L'action collective récemment engagée pour faire face à la menace d'une pandémie de grippe aviaire en offre un exemple encourageant. Les mesures concertées adoptées par les pays touchés par la maladie, les organismes des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Banque mondiale, fermement assises sur un consensus politique mondial, ont permis de réagir rapidement à la crise, la Banque apportant pour sa part une assistance adaptée aux contextes nationaux en matière de santé animale et humaine. D'autres formes de partenariat, tels les fonds mondiaux pour la santé, en grande partie consacrés aux traitements anti-rétroviraux du VIH/SIDA, ont connu un développement marqué ces dernières années ; dans de nombreux pays exclusivement IDA, ils représentent désormais un pourcentage notable des dépenses totales de santé. D'importants enjeux ont surgi : i) veiller à ce que les dépenses étroitement ciblées qui sont courantes dans les programmes « verticaux » visant des maladies particulières ne détournent pas les ressources d'autres programmes de santé nationaux critiques ; ii) établir un équilibre approprié entre traitement et prévention ; et iii) veiller à ce que l'aide externe à la lutte contre les maladies transmissibles puisse au moins se maintenir au niveau actuel, car sa diminution serait catastrophique au plan humain et amènerait des pressions financières insoutenables.

Ces évolutions dans le secteur de la santé ont des conséquences multiples pour l'IDA et sont prises en compte dans la nouvelle stratégie sectorielle de la Banque. Pour continuer de parer à la propagation des maladies transmissibles, il est désormais urgent d'adopter une approche centrée sur le renforcement des systèmes nationaux de santé en général, et de faire une place relativement plus large à la prévention.

### **Architecture financière internationale**

Le renforcement de l'architecture financière internationale a connu des progrès considérables ces dix dernières années. La priorité donnée par le FMI et la Banque mondiale à la surveillance et à l'application de normes et de bonnes pratiques y a fortement contribué. Les derniers rebondissements sur les marchés financiers mondiaux ont toutefois montré, une fois encore, que même en période de stabilité, la vigilance ne saurait se relâcher. Il importe que les pays qui ont libéralisé leurs secteurs financiers profitent des périodes prolongées de stabilité financière pour approfondir les réformes structurelles des systèmes financiers de manière à en améliorer la résilience et étendre les avantages de l'intégration financière sur le plan intérieur. Les pays qui commencent à accéder aux marchés financiers doivent prendre des dispositions pour éviter de créer de

fortes vulnérabilités.

Les programmes PESF et RONC menés conjointement par la Banque mondiale et le FMI sont de bons outils de diagnostic pour détecter les risques et évaluer les possibilités d'intervention, mais la Banque pourrait offrir davantage de services consultatifs aux pays pour les aider à appliquer les mesures préconisées. L'assistance technique reste le moyen privilégié d'aider les pays à mettre en place des systèmes financiers solides et à élargir et diversifier les marchés financiers. Enfin, la Banque doit entretenir d'étroites relations avec les organismes de normalisation financière afin de veiller à ce que le point de vue des pays en développement soit pris en considération.

### **Renforcement du système commercial**

Un système commercial multilatéral ouvert, transparent et assis sur des règles est un bien public mondial, et le cycle de négociations de Doha continue d'offrir les meilleures perspectives de réaliser cet objectif. Les études régulièrement conduites par la Banque peuvent montrer les avantages dérivant des progrès accomplis dans le cadre de ces négociations, notamment dans le domaine des services, qui revêtent une importance critique mais sur lesquels il convient encore d'insister.

Sur un plan tout aussi important, la Banque continuera d'encourager les politiques nationales complémentaires qui amplifient les avantages dérivant de l'ouverture des échanges commerciaux à l'intérieur des pays. Pour tirer profit d'un système commercial plus ouvert, beaucoup de pays petits et pauvres ont besoin de renforcer leur capacité de manière à pouvoir élaborer des stratégies et des institutions commerciales nationales qui leur permettront de se poser en concurrents sur les nouveaux marchés. Bon nombre de pays en développement s'inquiètent aussi des coûts d'ajustement susceptibles de dériver de la libéralisation accrue des échanges ou de l'érosion des préférences commerciales. Des investissements dans les infrastructures stratégiques et les compétences, dans la facilitation du commerce et dans la logistique ne leur permettront pas seulement d'améliorer leur compétitivité internationale, mais de soutenir le processus global d'ajustement. Ce sont là des domaines dans lesquels la Banque doit continuer d'apporter une aide complémentaire par le biais d'une assistance technique, de conseils juridiques et politiques et de prêts. Les ressources apportées par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide aux échanges lui permettraient d'intensifier son assistance dans ces domaines.

### **Le savoir au service du développement**

Que ce soit dans le cadre de ses études ou de ses opérations, la Banque mondiale s'investit profondément dans la création et la diffusion d'un savoir utile au développement, l'analyse de l'action publique notamment. Les nouvelles tendances mondiales mettent en valeur ses fonctions d'initiateur, d'intégrateur et de centre d'échange des connaissances sur le développement. Ses travaux analytiques, qui s'appuient sur sa connaissance des pratiques optimales mondiales, y compris celles des nations industrialisées, constituent l'un de ses apports fondamentaux aux pays à revenu intermédiaire et aux économies de marché émergentes, dont l'accès aux financements extérieurs s'est amélioré. Dans les pays

à faible revenu, la fragmentation et l'affectation spéciale de l'aide donnent une importance accrue aux conseils analytiques et politiques fournis par l'IDA à l'appui de la cohérence intersectorielle et de la viabilité budgétaire.

Les clubs de pensée des pays en développement sont devenus des participants majeurs à la constitution de ce savoir ; bon nombre de pays à revenu intermédiaire peuvent maintenant transmettre directement les enseignements qu'ils ont dégagés de leurs expériences et fournir activement des services consultatifs sur les politiques de développement, y compris aux pays de l'OCDE. La Banque doit largement encourager ces coopérations éventuelles et articuler sa future stratégie du savoir autour de ces nouveaux paramètres.

### **Modifications proposées aux opérations de la Banque mondiale**

Étant donné l'évolution actuelle de l'économie mondiale, la Banque mondiale devra travailler, avec les pays partenaires, à l'interface entre les priorités nationales de développement et les problèmes régionaux et mondiaux. Les stratégies encadrant les actions collectives internationales devront tenir compte des points de vue des gouvernements quant aux priorités nationales. Plus particulièrement, la Banque doit :

- 1) ***Renforcer la coopération avec les pays partenaires à l'appui de l'intégration des priorités nationales et des biens publics mondiaux et régionaux.*** La Direction va réfléchir aux meilleurs moyens d'assurer un traitement plus systématique des biens publics mondiaux dans les opérations conduites au niveau des pays, en faisant d'abord appel aux instruments diversifiés dont la Banque dispose pour aider les pays.
- 2) ***Consolider sa capacité en matière de services consultatifs et de prêts associés aux biens publics mondiaux et régionaux.*** Pour que ses conseils soient crédibles, la Banque continuera d'enrichir l'expertise de ses services dans des domaines récemment jugés prioritaires et de mieux coordonner les régions et les réseaux dans l'application des politiques de biens publics mondiaux.
- 3) ***Apporter une contribution stratégique aux partenariats mondiaux.*** Les partenariats sont un instrument utile pour tenter d'atteindre les objectifs critiques en matière de biens publics mondiaux, et la Banque mondiale dispose de nombreux instruments pour participer aux programmes mondiaux. La sélectivité est un élément capital pour que ses interventions produisent le maximum d'effet. La Direction doit examiner la cohérence du vaste portefeuille de fonds fiduciaires de la Banque à l'appui des partenariats mondiaux, et recenser les lacunes dans les grands domaines prioritaires.
- 4) ***Envisager de nouvelles modalités de financement pour les biens publics mondiaux.*** S'appuyant sur des expériences récentes (comme le Mécanisme international de financement de l'immunisation et les projets financés conjointement par la BIRD et l'IFC), la Direction continuera d'encourager la mise au point de nouveaux instruments de financement, surtout s'ils permettent de pallier les failles du marché (comme dans le cas des investissements dans les solutions à faibles émissions de

carbone) et concourent à mobiliser des ressources privées dans les secteurs de l'infrastructure, de l'énergie et de la santé. Ces instruments doivent être mis en œuvre dans le cadre d'opérations qui comblerent des déficits d'innovation majeurs et critiques, qui apportent des incitations déterminantes à une action collective, ou qui auraient un effet mobilisateur sur d'autres sources de financement.

- 5) ***Continuer de promouvoir un débat informé sur les problèmes mondiaux et de mener une action constructive en faveur des pays en développement.*** La Banque doit en particulier contribuer à : i) l'établissement d'un cadre durable et équitable pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre ; et ii) une issue positive du cycle de négociations de Doha.
- 6) ***Intensifier son action à l'échelon régional.*** Privilégier les approches régionales à la question des biens publics mondiaux dans certains domaines problématiques (eau, énergie, transports et santé par exemple) pourrait s'avérer plus utile au plan opérationnel ; cette démarche devrait par ailleurs gagner en importance. La Banque peut concourir à l'élaboration de cadres réglementaires communs et de mécanismes de cofinancement, et augmentera ses prêts aux investissements plurinationaux dans les biens publics mondiaux au niveau régional.

## **Conclusion**

Les efforts dans le domaine des biens publics mondiaux ne peuvent se limiter aux seuls pays en développement — ils constitueront un élément particulièrement critique dans le cas du changement climatique. La prospérité mondiale dépendra des mesures prises aujourd'hui. La tâche est colossale ; elle requiert un ajustement du comportement de tous les partenaires, et de l'interaction entre des pays de différents niveaux de développement. La Banque a aussi un rôle essentiel à jouer. Elle doit être un conseiller stratégique et technique compétent et savoir mobiliser rapidement des moyens financiers ; elle doit aussi renforcer la confiance de ses actionnaires pour participer à la fourniture de biens publics mondiaux.



## I. LE RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE DANS LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS MONDIAUX

1. L'intervention de la Banque mondiale dans des problèmes d'ampleur planétaire appelant une action collective n'est en rien nouvelle. La Banque soutient par exemple le programme de lutte contre l'onchocercose en Afrique de l'Ouest depuis 1974, et fait fonction de fiduciaire et d'organisme d'exécution pour le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) depuis 1991. Ce n'est cependant qu'en septembre 2000 que, dans un rapport au Comité du développement, elle a pour la première fois évalué directement son rôle dans l'offre de biens publics mondiaux (BPM)<sup>1</sup>. Le communiqué du Comité approuvait des opérations dans cinq domaines fondamentaux : *lutter contre les maladies transmissibles, protéger l'environnement, consolider l'architecture financière internationale, augmenter la participation des pays en développement au système de commerce mondial et échanger les connaissances au service du développement*. Ces cinq priorités ont depuis lors guidé la collaboration de la Banque dans le domaine des BPM ; elles ont été à nouveau mises en exergue et mieux définies dans un document de 2005 examiné par le Conseil des Administrateurs<sup>2</sup>.

2. Lors des assemblées annuelles de la Banque mondiale et du FMI qui se sont tenues en 2006 à Singapour, le Comité du développement a appelé la Banque « *dans le contexte de sa stratégie globale, à concevoir un cadre dans lequel elle pourra replacer sa contribution à la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux, et notamment à définir les critères relatifs à sa participation et aux modalités de financement* ». S'agissant des pays à revenu intermédiaire et des pays émergents, le communiqué du Comité encourageait « *la Banque à accorder une place plus importante aux questions de portée régionale et mondiale dans les domaines dans lesquels elle possède un avantage comparatif* ».

3. Le présent document répond à ces demandes. L'analyse qu'il contient se fonde sur la nécessité de répondre aux questions suivantes : au vu des récentes évolutions mondiales, en quoi un plus grand intérêt pour certains BPM peut-il accroître la valeur du Groupe pour l'ensemble de ses membres ? Compte tenu de ces évolutions, dans quels domaines une action collective appuyée par la Banque aura-t-elle l'effet le plus significatif sur l'allègement de la pauvreté et la croissance économique ? Comment la Banque peut-elle satisfaire les intérêts particuliers des pays à revenu intermédiaire ? Et, selon les réponses à ces questions, la Banque peut-elle modifier ses procédures, ses mécanismes et son organisation pour augmenter son efficacité ?

4. Le présent chapitre donne une brève définition des biens publics mondiaux et analyse les arguments à l'appui d'une action collective associée au développement à l'échelon national, de même que les critères et les modalités pour une intervention de la Banque mondiale. Le deuxième chapitre passe en revue l'expérience de la Banque dans les

---

<sup>1</sup> *Réduction de la pauvreté et biens publics mondiaux : Quelle contribution la Banque mondiale peut-elle apporter à une action collective à l'échelle internationale ? (DC/2000-16).*

<sup>2</sup> *A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships*, 3 mai 2005 (SecM2005-0250)

cinq domaines prioritaires des BPM dans lesquels elle a opéré. Il définit ensuite les évolutions mondiales et leurs implications pour une réévaluation de son rôle. Le chapitre III propose des modifications à la façon dont la Banque, compte tenu du contexte actuel, peut accroître son efficacité à l'appui des BPM. Le chapitre IV présente des thèmes de réflexion.

#### **A. Bien-fondé d'une action collective dans le domaine des biens publics mondiaux**

5. L'intensification de la mondialisation a amplifié l'interdépendance des pays et des régions. Un défi majeur consiste à faire en sorte que ses avantages soient plus largement répartis et que les grands problèmes mondiaux soient résolus. En l'absence d'une action collective, l'offre de BPM est souvent insuffisante (ou celle de « maux » mondiaux est excessive). Les opérations visant à fournir des BPM ne sont plus dissociables des choix effectués pour favoriser le développement et lutter contre la pauvreté.

6. Selon les économistes, les BPM présentent deux caractéristiques communes : la non-exclusion (lorsqu'ils existent, tout le monde peut bénéficier des avantages qu'ils procurent), et la non-rivalité (l'usage de ces biens par quiconque ne réduit pas leur utilisation par autrui dans un autre pays). Des interprétations plus pragmatiques et opérationnelles, telles celle utilisée ici, se sont polarisées sur les biens dont la fourniture dépend fondamentalement d'une action collective internationale, même s'ils ne sont pas vraiment mondiaux (ils peuvent être régionaux) et comportent une part d'exclusivité (comme certaines composantes critiques du savoir mondial dont l'utilisation est limitée par des brevets) ou de rivalité (comme l'épuisement des ressources halieutiques de haute mer ou la biodiversité).

7. L'exemple classique d'un bien public est l'air pur. Il est impossible de limiter la consommation d'air pur : chacun peut le respirer. Dans la pratique, la plupart des biens susceptibles de promouvoir le développement ne sont pas des biens publics « purs », mais « hybrides » : ils apportent des avantages individuels, locaux ou nationaux, mais ont aussi des retombées importantes pour d'autres pays (ou tous). Bon nombre de problèmes internationaux sont mieux traités au niveau régional, comme c'est le cas des systèmes d'alerte avancée pour les *tsunamis* ou de la gestion des bassins fluviaux transfrontaliers.

8. Beaucoup d'intervenants s'efforcent d'intégrer davantage les BPM à leurs opérations, et les principaux problèmes mondiaux font généralement l'objet d'un vaste consensus international. *Résoudre les problèmes mondiaux*, rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux publié en 2006, réunit les éléments fondamentaux de ce consensus et met en valeur six « *biens publics mondiaux dont l'offre est d'importance capitale* ». Le Groupe confirme le caractère crucial des cinq domaines dans lesquels la Banque est directement intervenue (par. 1), et y a ajouté *la paix et la sécurité*<sup>3</sup>.

---

3 Le rapport observe que « si tous les États et toutes les populations profitent de la production de biens publics mondiaux, il semblerait logique de s'attendre à ce que leur offre soit abondante et facile. Or, c'est le contraire qui se produit. En fait, la nature des biens publics mondiaux fait que la demande a toujours tendance à dépasser l'offre » en raison de questions de souveraineté, de préférences et priorités différentes, du problème du « passager clandestin » (le fait d'être incité à attendre qu'un autre fournisse un bien public,

9. Le rapport du Groupe de travail international souligne aussi que si « *il incombe aux gouvernements, au premier chef, de veiller à ce que les besoins financiers afférents à la production de biens publics mondiaux soient bien couverts... l'expérience passée montre que des rapports avantages-coûts très élevés s'attachent aux biens publics mondiaux* », une augmentation du financement des BPM s'impose et doit « s'ajouter à l'APD »<sup>4</sup>. Il insiste sur la nécessité de renforcer les institutions internationales pour favoriser la production de BPM car dans la plupart des cas, ces organisations sont nécessaires pour étayer, renforcer et souvent coordonner l'action nationale, affecter les financements aux programmes nationaux, assurer le suivi des progrès et en rendre compte et, « ... *pour un nombre grandissant de problèmes, examiner et mettre en œuvre les décisions prises au niveau mondial* »<sup>5</sup>.

## **B. Critères d'intervention de la Banque mondiale dans le domaine des biens publics mondiaux**

10. La Banque mondiale n'est pas un organisme mondial de normalisation. Ses contributions essentielles dans le domaine des BPM consistent à : 1) coopérer, au niveau national, avec les pays pour bâtir des capacités et des systèmes institutionnels, financer des projets et programmes, et fournir des analyses et des conseils sur des politiques permettant d'intégrer les intérêts nationaux et les problèmes mondiaux ou régionaux ; 2) participer aux partenariats mondiaux qui complètent ses opérations dans les pays et mobiliser des ressources pour ces partenariats ; et 3) éclairer le débat mondial par des études sur les coûts et les avantages d'une action collective pour les pays en développement. Il appartient essentiellement à d'autres intervenants (gouvernements, organismes spécialisés ou entreprises privées par exemple) d'établir des normes et de « produire » ces biens, par exemple via le suivi de la propagation des maladies transmissibles, la production de vaccins vitaux, la conclusion d'accords volontaires de réglementation des émissions de gaz à effet de serre, la négociation d'accords commerciaux, etc.

11. Le communiqué publié par le Comité du développement en 2000<sup>6</sup> soulignait que les priorités de la Banque en matière de biens publics mondiaux devaient être établies « *en prenant pour axe directeur la poursuite des objectifs fondamentaux de développement et de réduction de la pauvreté* » et que l'action de la Banque devait se fonder sur des mesures centrées sur les pays. Ces critères demeurent valides, mais doivent être modulés en

---

puis à bénéficier de sa consommation), le problème du « maillon faible » (le succès peut être compromis par un seul cas de non-respect des règles, comme dans le cas de la lutte contre les maladies infectieuses), et le problème de « la somme des efforts de chaque pays » (la nécessité d'assurer le respect des règles et d'entretenir l'élan nécessaire à la réussite de programmes mondiaux de longue durée). Voir *Résoudre les problèmes mondiaux : La coopération internationale dans l'intérêt national, Rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, septembre 2006*.

<sup>4</sup> Rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux. Op. cit. p. 99.

<sup>5</sup> Rapport du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux Op. cit. p. 85.

<sup>6</sup> Suite à leur réflexion concernant le rôle que la Banque pourrait jouer dans le domaine des biens publics mondiaux dans le cadre de sa mission, les ministres ont relevé quatre critères essentiels à une intervention de l'institution : elle ajoute une valeur manifeste aux objectifs de développement de la Banque ; une intervention de la Banque est nécessaire pour mobiliser d'autres moyens et partenariats ; la Banque dispose d'un avantage comparatif substantiel ; un consensus international en faveur d'une action mondiale se dessine.

fonction de l'expérience acquise par la Banque ces dernières années :

- *Un consensus reconnaissant la nécessité d'une action mondiale doit se dessiner au sein de la communauté internationale.* La Banque doit participer à une action collective quand un grand nombre de ses pays membres y est favorable (et pas simplement sous la pression exercée par une étroite minorité).
- *Un vide institutionnel manifeste empêche de réagir au problème.* Une justification majeure à la participation de la Banque est l'absence ou l'insuffisance de mécanismes appropriés pour régler le problème en question. La participation sélective de la Banque doit tenir pleinement compte des missions, des fonctions et des atouts des partenaires et autres intervenants concernés.
- *L'intervention de la Banque doit être compatible avec sa mission de développement.* Elle doit apporter une contribution mesurable aux objectifs de développement nationaux, tels qu'établis par les objectifs de développement pour le Millénaire. Il convient de tenir compte du fait que la fourniture de certains BPM risque de compromettre la viabilité des progrès dans l'accomplissement des ODM à long terme et inversement.
- *La Banque doit disposer des compétences et des moyens nécessaires pour être efficace.* Son intervention doit se fonder sur ses points forts, à savoir son expérience et ses instruments opérationnels à l'échelon des pays et son aptitude à mobiliser et à administrer d'importants moyens financiers. La Banque ne doit engager des ressources substantielles à l'appui d'une action collective mondiale que si elle a établi une stratégie précise en vue d'obtenir des résultats.
- *L'intervention mondiale de la Banque doit mobiliser d'autres ressources.* La participation de la Banque doit favoriser la mise en place de partenariats coopératifs à l'échelon national, régional et mondial, et mobiliser des ressources complémentaires.

12. Les décisions concernant l'intervention de la Banque mondiale dans le domaine des BPM doivent également déterminer son degré de participation<sup>7</sup>. Celui-ci ne peut être le même pour tous. L'ampleur de sa contribution variera en fonction du vide institutionnel à combler et de ses propres capacités. Que son aide revête la forme d'études, de sensibilisation à l'échelle mondiale, de travaux analytiques au niveau des pays, d'une assistance technique, d'opérations de prêts, de programmes mondiaux, de fonds fiduciaires, de mécanismes financiers novateurs ou d'une combinaison de ces instruments doit être

---

<sup>7</sup> Le document du Conseil cité plus haut paru en 2005, *A Strategic Framework for the World Bank's Global Programs and Partnerships*, soulignait que si « ...la Banque a une contribution à apporter dans de nombreux domaines d'intérêt mondial, elle doit décider résolument de l'ampleur de son intervention et, pour des raisons d'efficacité, n'engager de ressources importantes que dans des domaines choisis dans lesquels elle souhaite favoriser une action collective mondiale ou dans lesquels des résultats tangibles seront observables dans un délai prévisible. » Le rapport décrit l'engagement croissant de la Banque comme « un travail d'observation, un échange de recherche et de savoir, des réseaux stratégiques ou de sensibilisation, et une plateforme opérationnelle. » Op. cit. p. 25.

défini au cas par cas et à la lumière d'un examen complet du positionnement approprié de la Banque au regard des critères ci-dessus. Ainsi, son intervention dans le domaine des BPM doit aussi être sélective à l'échelon des pays.

13. Pour favoriser la stabilité mondiale, la réduction de la pauvreté et la croissance, il est indispensable d'accomplir des progrès dans les cinq domaines prioritaires définis pour les BPM ; or, tout reste à faire. Les cinq axes d'intervention sont fondés sur un consensus international, ils sont au cœur des objectifs de développement de la Banque, et ils reposent sur ses capacités à les exécuter. La Banque a donc apporté sa coopération dans ces cinq domaines, et nous proposons ici qu'elle continue de le faire, mais à des degrés divers et selon des modalités variables. L'annexe 3 montre en quoi chacun des axes prioritaires correspond aux critères de participation énoncés plus haut.

14. La Banque n'est pas directement intervenue dans les activités visant à favoriser la paix et la sécurité (un bien public capital retenu par la Groupe de travail international), si ce n'est dans le cadre de la reconstruction post-conflit et des études portant sur les déterminants économiques du conflit. Néanmoins, bon nombre de ses opérations viennent appuyer l'objectif global consistant à protéger la sécurité humaine : programmes de reconstruction post-conflit, recherche de solutions aux problèmes régionaux liés à l'eau, et soutien à la recherche agricole et alimentaire mondiale. Plus récemment, la Banque est également intervenue dans d'autres secteurs faisant l'objet d'une action collective mondiale ou régionale, comme la gouvernance, la migration et les transferts de fonds, le trafic d'êtres humains et de stupéfiants, et d'autres formes de criminalité. Son engagement dans ces domaines d'intérêt mondial a été et sera très vraisemblablement limité à la recherche et à l'analyse stratégique, et son influence sur les questions de sécurité mondiale a été et demeurera indirecte.

### **C. Modalités d'intervention de la Banque mondiale en faveur des biens publics mondiaux**

15. Le soutien de la Banque aux opérations visant à promouvoir les BPM s'articule selon quatre axes :

- *Coopérer avec les pays pour combler les écarts entre les engagements mondiaux et les politiques et programmes nationaux* Ces activités doivent porter sur les arbitrages qui risquent de s'imposer quand les objectifs mondiaux et nationaux sont difficilement conciliables.
- *Travailler en partenariat et consolider les mécanismes financiers — nouveaux et existants.*
- *Faire œuvre constructive de sensibilisation.* La capacité de recherche et d'analyse de la Banque peut donner aux pays en développement une plus grande voix dans les décisions internationales et concourir à rapprocher les opinions et les intérêts des pays de l'OCDE de ceux des pays à différents stades de développement.
- *Fournir des compétences analytiques, une expertise technique et la capacité à assurer la cohérence des politiques dans différents domaines du développement.*

16. Si ces modalités sont universelles, la Banque est confrontée à un enjeu particulier dans de nombreux pays à revenu intermédiaire où le choix des priorités nationales peut aussi avoir des conséquences cruciales sur les problèmes mondiaux. Bon nombre de ces pays disposent de stratégies de développement clairement définies, d'un réservoir d'expertise substantiel dans de nombreux domaines stratégiques, et n'ont guère besoin de continuer à effectuer des emprunts auprès de la Banque. L'aptitude de celle-ci à ajouter de la valeur sera fonction de sa capacité à apporter une expertise crédible susceptible de venir à bout des problèmes fondamentaux auxquels ces gouvernements sont actuellement confrontés, notamment en ce qui concerne les retombées perceptibles et multiples du changement climatique. Le Cadre de partenariat pour l'Amazonie (encadré 1) illustre une approche actuelle à ces problèmes.

**Encadré 1 : Cadre de partenariat pour l'Amazonie du Groupe de la Banque mondiale au Brésil**

Le cadre de partenariat pour l'Amazonie envisagé au Brésil illustre la façon dont les problèmes mondiaux se fondent avec les priorités nationales. En accord avec le programme de développement durable de l'Amazonie proposé par le gouvernement brésilien, ce cadre servira à définir l'assistance du Groupe de la Banque mondiale 1) à l'échelon régional, pour développer l'emploi et l'accès aux services de base pour les 23 millions d'habitants de l'Amazonie brésilienne, favoriser la croissance économique dans le cadre d'une exploitation durable des ressources, et améliorer les processus de participation ; et 2) à l'échelon national et mondial : d'une part, pour réduire le taux de déforestation et mettre au point des mécanismes en fonction desquels le Brésil serait dédommagé pour les services environnementaux que l'Amazonie fournit à la planète ; d'autre part, pour développer les ressources énergétiques et les couloirs logistiques nécessaires à l'essor régional et national. Le partenariat tiendra compte des enjeux spécifiques liés à la préservation et au développement de l'Amazonie brésilienne. La Banque mondiale appuiera l'expansion et la consolidation d'un réseau de zones protégées et de terres autochtones. Dans les régions déjà déboisées, le Groupe de la Banque mondiale favorisera l'intensification de l'agriculture et, dans les zones forestières non protégées, encouragera l'offre d'incitations économiques pour préserver les forêts existantes (au travers de pratiques viables de gestion forestière et de programmes faisant appel à des mécanismes de paiement pour lutter contre la déforestation par exemple). Le Groupe pourra participer à la mise en place de grandes infrastructures stratégiques dans les cas où les projets seront jugés appropriés en termes économiques et financiers et sur le plan de la gouvernance et des retombées écologiques et sociales. Comme par le passé, le Groupe de la Banque mondiale travaillera en coopération avec divers partenaires — autorités fédérales et gouvernement des États, partenaires bilatéraux, secteur privé et ONG — en Amazonie brésilienne.

17. L'enjeu est quelque peu différent dans les pays à faible revenu, qui reçoivent l'assistance de nombreux bailleurs de fonds et sont lourdement tributaires des ressources concessionnelles<sup>8</sup>. À l'instar des gouvernements de ces pays et de la communauté internationale en général, la Banque est confrontée à la gageure consistant à poursuivre les

<sup>8</sup> Voir IDA (2007). *Architecture de l'aide : Vue d'ensemble des principales tendances en matière d'aide officielle au développement.*

objectifs en matière de BPM parallèlement aux objectifs de développement pour le Millénaire. Manifestement, il existe entre eux des complémentarités et des antagonismes. Par exemple, les progrès dans la lutte contre le VIH/SIDA passent par l'amélioration des niveaux d'enseignement primaire (l'un des ODM), mais certains objectifs dans le domaine des biens publics mondiaux, comme la lutte contre la déforestation, risquent de rivaliser avec les ODM pour une aide concessionnelle limitée, et une forte injection de ressources étrangères dans la lutte contre le VIH/SIDA peut à court terme détourner des ressources de la santé maternelle (un autre ODM). Pourtant, l'efficacité à moyen terme des interventions à l'appui des biens publics mondiaux sera déterminée par les progrès réalisés dans l'accomplissement des ODM, et inversement. Son expertise transsectorielle et ses capacités de recherche permettent à la Banque d'examiner de plus près les liens entre les principaux BPM et les ODM.

## II. LES ÉVOLUTIONS MONDIALES ET LEURS CONSÉQUENCES POUR L'ACTION DE LA BANQUE

18. Le présent chapitre examine l'expérience acquise par la Banque mondiale au cours des opérations conduites dans le domaine des biens publics mondiaux précédemment décrites. Il analyse ensuite en quoi l'évolution des tendances mondiales appelle un ajustement des modalités d'intervention de la Banque dans ce secteur à l'avenir, à l'échelon mondial et national. L'expansion géographique de ces biens (ou de ces « maux ») sur notre planète (annexe 1) ne fait qu'accentuer la nécessité de tels ajustements.

### A. Patrimoine environnemental

#### *L'expérience de la Banque mondiale*

19. Au cours des vingt dernières années, la Banque a intensifié ses opérations dans le domaine de l'environnement ; elle est devenue l'organisme d'exécution de plusieurs conventions internationales<sup>9</sup>. Les prêts consentis par la BIRD et l'IDA à l'appui de la protection de l'environnement ont totalisé, en dollars courants, 38,6 milliards de dollars entre l'exercice 90 et l'exercice 07<sup>10</sup>. Les programmes et partenariats environnementaux dominent dans le portefeuille mondial de la Banque puisqu'ils ont représenté 62 % (soit 775 millions de dollars) des décaissements de ces programmes au cours de l'exercice 07<sup>11</sup>. Le FEM est le plus important et depuis sa création, en 1991, la Banque a engagé quelque 3,1 milliards pour quelque 450 projets dans plus de 100 pays en développement (soit 55 % des ressources totales du FEM). Elle a en outre administré dans le cadre du Fonds multilatéral pour le Protocole de Montréal 739 millions de dollars qui ont financé plus de 500 investissements et projets d'assistance technique. Des investissements soutenus et durables dans l'amélioration du rendement énergétique et les énergies renouvelables (l'ESMAP par exemple) viennent également appuyer la lutte contre les problèmes écologiques mondiaux.

20. La Banque a apporté une contribution novatrice au programme d'action sur le changement climatique avec la mise en place de fonds carbone (encadré 2) ; elle a ainsi aidé à surmonter les obstacles à l'utilisation du financement carbone par l'élaboration de dispositifs dans le cadre du mécanisme pour un développement propre et des mécanismes de mise en œuvre conjointe du Protocole de Kyoto ; elle a également collaboré avec les instances de réglementation, les clients et les participants au marché et créé des fonds

---

<sup>9</sup> La Banque est l'un des trois organismes d'exécution du FEM ; de ce fait elle est indirectement un organisme d'exécution de la CCNUCC (changement climatique), de la CNULD (désertification), de la CBD (diversité biologique), du Protocole de Montréal (ozone) et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP).

<sup>10</sup> À savoir 28,9 milliards de dollars de la BIRD et 9,7 milliards de l'IDA.

<sup>11</sup> Les programmes de protection de l'environnement recouvrent les domaines prioritaires que sont la protection de la diversité biologique (Fonds multibailleurs pour les écosystèmes en danger critique), la stabilité du climat (Fonds carbone), la santé des écosystèmes (Programme de partenariat forestier et Programme pour la pêche), et lutte contre la pollution (Programme africain relatif aux stocks de pesticides périmés).

carbone dans de nouveaux secteurs.

21. Malgré ce bilan positif, *il demeure difficile d'intégrer les objectifs écologiques mondiaux et régionaux aux stratégies nationales de développement*. Souvent, les priorités mondiales ne correspondent pas aux priorités nationales, et les tentatives extérieures visant à les rapprocher se heurtent parfois à une résistance considérable. Les interventions dans le domaine de l'environnement sont complexes, surtout dans les régions possédant des écosystèmes vulnérables.

## **Encadré 2 : Le financement carbone**

Le Protocole de Kyoto, conclu en 1998, a ouvert la voie à la création d'un marché mondial du carbone pour les gaz à effet de serre. La Banque mondiale a donné suite et, par l'intermédiaire de son service des transactions sur URE (CFU), a utilisé les fonds apportés par les gouvernements et les entreprises des pays de l'OCDE pour acheter des réductions d'émission de gaz à effet de serre réalisées dans le cadre de projets mis en œuvre dans les pays en développement et en transition. Les réductions d'émissions sont achetées par l'intermédiaire de l'un des fonds carbone de la CFU pour le compte du participant, et dans le cadre du mécanisme pour un développement propre ou des dispositifs de mise en œuvre conjointe du Protocole de Kyoto. Il a été démontré que la vente de ces réductions — ou financement carbone — augmente les possibilités de négocier le financement de projets auprès des banques du fait qu'elle ajoute une source de revenus en devises qui réduit les risques liés aux prêts commerciaux ou aux dons. Le financement carbone fournit ainsi un moyen de mobiliser de nouveaux investissements, privés et publics, pour des projets qui réduisent les émissions de gaz à effet de serre, et atténuent ainsi le changement climatique tout en favorisant un développement durable. Les opérations de financement carbone de la Banque ont offert de nombreuses possibilités de collaboration intersectorielle, et ont servi de catalyseur à la prise en compte des questions climatiques dans les projets portant sur l'électrification rurale, les énergies renouvelables, le rendement énergétique, l'infrastructure urbaine, la gestion de déchets, la lutte antipollution, la sylviculture et la gestion des ressources hydriques. Les fonds carbones administrés par la Banque totalisent désormais quelque 2 milliards de dollars. Par ailleurs, l'IFC gère un fonds carbone de 175 millions de dollars pour le compte des Pays-Bas, et a fourni des garanties de livraison à des projets au Brésil, en Chine et en Afrique du Sud.

### *Évolution de la conjoncture mondiale et conséquences pour la Banque mondiale*

22. L'accumulation de données scientifiques démontrant la rapidité du changement climatique mondial, ses conséquences, et la nécessité de mesures urgentes s'est intensifiée ces deux dernières années. On comprend mieux désormais de quelle manière cette évolution climatique agira sur les pays en développement, notamment les plus pauvres. Le changement climatique peut gravement ébranler les perspectives économiques et les stratégies de réduction de la pauvreté des pays ; ses retombées différeront toutefois sensiblement selon les pays et les régions, d'où la nécessité d'analyses et de mesures aux niveaux national et régional. Selon les conclusions de l'évaluation du millénaire des écosystèmes effectuée en 2005, 60 % des écosystèmes dont dépend la vie sur terre, notamment l'eau douce, la pêche mondiale et les forêts, connaissent une dégradation ou une exploitation insoutenable à terme.

23. La variabilité et l'évolution climatiques présentent des risques élevés pour les zones

humides et les écosystèmes coralliens. Les répercussions devraient en être sensibles sur la productivité agricole, et menacer tout particulièrement les habitats humains fragiles et les groupes vulnérables dans les zones arides et semi-arides. La pollution atmosphérique transfrontalière demeure problématique dans certaines régions ; l'élévation du niveau des mers présentera une menace grandissante pour les villes côtières. Les pays à faible revenu risquent d'être les plus atteints. En conséquence, des conflits pourraient naître quant au partage des ressources communes rares, comme l'eau douce et les terres fertiles. Ce sont les plus pauvres parmi ces populations qui souffriront le plus de l'épuisement des ressources et des problèmes de santé liés à l'environnement.

24. L'annexe 1 montre que de nombreux pays participent maintenant à l'action environnementale. Certains pays à revenu intermédiaire sont désormais, avec ceux de l'OCDE, au centre du dispositif de réduction des émissions de carbone, et la protection des forêts pour lutter contre le changement climatique est un enjeu auquel de nombreux pays partenaires sont confrontés. Les mesures d'adaptation concernent toutes les nations ; l'ajustement aux retombées défavorables de l'évolution climatique sur la culture des céréales, par exemple, constituera une gageure pour l'ensemble de la planète.

25. *La protection du patrimoine environnemental dans le cadre d'une action collective au niveau mondial, national et régional sera un défi majeur du XXI<sup>e</sup> siècle.* La fourniture de ce bien public mondial revêt désormais un caractère tellement crucial qu'elle ne peut plus être tenue à l'écart des stratégies de développement nationales ou régionales, ni de la mission de la Banque mondiale de lutter contre la pauvreté et de favoriser un développement durable. La mise en place d'une coopération fructueuse avec ses pays partenaires dans le domaine du changement climatique, dans les pays BIRD comme dans les pays IDA, doit désormais s'inscrire parmi ses objectifs majeurs.

26. La stratégie de la Banque met l'accent sur quatre domaines d'intervention :

- *Atténuation du changement climatique* — tant en termes de réduction des émissions de carbone que de la gestion durable des grandes forêts ombrophiles.
- *Adaptation* à l'évolution et à la variabilité croissantes du climat — un défi particulièrement difficile pour les pays pauvres étant donné son caractère multisectoriel.
- *Pérennité* des ressources épuisables, à l'échelon régional en particulier.
- *Partenariats* pour encourager la production et la diffusion des découvertes scientifiques concernant l'atténuation du changement climatique et les techniques d'adaptation.

27. S'agissant de *l'atténuation*, il est désormais urgent d'intervenir. L'atténuation du changement climatique passera le moment venu par des accords internationaux s'inscrivant dans un cadre réglementaire de long terme capable de fournir les incitations nécessaires pour stimuler la recherche et l'innovation, adapter de nouvelles technologies et encourager les échanges de carbone. Les besoins en investissement sont colossaux et ne seront satisfaits que si ces incitations sont mises en place. Néanmoins, l'absence d'un consensus politique mondial sur le schéma international qui devrait être instauré pour réduire les émissions de gaz à effet de serre après l'expiration du Protocole de Kyoto en

2012 crée des incertitudes sur le marché. Or, cette incertitude limite la quantité de crédits-carbone effectivement utilisable aujourd'hui pour investir dans les pays à revenu intermédiaire et à revenu faible.

28. Les avancées enregistrées au sommet de Heiligendamm en juin 2007 donnent une impulsion nouvelle à l'organisation de négociations sur la suite à donner au Protocole de Kyoto. Jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord international, le Cadre d'investissement pour les énergies propres (CIEP) permet à la Banque mondiale d'apporter un concours fondé sur son expertise en matière de financement carbone, d'examiner une palette de mesures visant à appuyer, sur le plan technique, la procédure de négociation d'un nouvel accord, d'entretenir l'activité sur les marchés du carbone, de privilégier les investissements pilotes et de développer les dispositifs de financement carbone pour les pays en développement. Pour cela, la Banque doit :

- Examiner les solutions qui permettraient de limiter des émissions sans pour autant brider la croissance des pays en développement, par exemple les propositions soumises dans le cadre de la CCNUCC. Il faudra également évaluer la répartition entre les pays des coûts et bénéfices associés à ces autres objectifs de réduction des émissions, les méthodes et les instruments permettant de les réaliser (plafonds d'émissions ou taxes carbone), et ce que ces objectifs impliquent pour les pays en développement.
- Compléter les marchés du carbone existants en mobilisant de nouveaux fonds carbone afin d'intensifier les transactions au niveau programmatique ou sectoriel pendant l'élaboration d'un nouveau cadre réglementaire. Cette démarche permettra de maintenir l'élan et d'acquérir des connaissances au travers de nouveaux projets innovants, ce qui enverra un signal positif aux marchés. Plusieurs projets sont déjà à l'étude<sup>12</sup>. L'expérience qui en sera dégagée apportera une contribution de fond aux négociations sur le nouveau cadre international relatif aux émissions de carbone.
- Susciter l'innovation en donnant priorité à des projets pilotes qui font la démonstration de nouvelles technologies ou comblent des lacunes méthodologiques (dans le domaine de la sylviculture par exemple) et peuvent accroître les financements carbone, comme indiqué plus haut, pour les projets qui déboucheront sur des réductions substantielles d'émissions.
- Encourager les mesures visant à améliorer le rendement énergétique par le biais d'une assistance technique, de prêts et de sources de dons telles que le FEM.

---

<sup>12</sup> La Banque mondiale propose un nouveau Mécanisme de partenariat carbone pour l'énergie propre, et négocie actuellement avec les bailleurs de fonds de nouveaux financements concessionnels à l'appui du CIEP. Par ailleurs, le mécanisme de partenariat pour le carbone forestier mettra en œuvre des méthodes innovantes pour produire des crédits carbone dérivant de la réduction de la déforestation, un sujet que ne couvre pas le Protocole de Kyoto. Le FEM met actuellement au point un programme de partenariat public-privé afin de financer un programme d'investissement dans les solutions technologiques faisant appel à des sources privées et publiques de financement.

29. Dans de nombreux pays, *l'adaptation* sera un facteur de plus en plus déterminant de la croissance et de la lutte contre la pauvreté et, dans certains cas, de la stabilité politique. La Banque peut intervenir rapidement dans ce domaine, et remplir une fonction majeure d'analyse et de planification à l'échelon national. Le programme d'action recouvre pratiquement tous les aspects d'une économie nationale : productivité agricole, gestion des ressources hydriques, protection des ressources naturelles, et infrastructure matérielle et sociale. Il s'articule étroitement avec la longue expérience de la Banque dans ces secteurs ; les améliorations que celle-ci a récemment apportées à ses capacités de réduction des risques et d'intervention en cas de catastrophe devraient en outre faciliter l'adoption de mesures en temps opportun. Les investissements à l'appui de la prévention des risques accrus d'inondation des zones côtières font déjà partie intégrante de ses opérations dans le domaine de l'infrastructure. L'adaptation de l'agriculture au réchauffement climatique et aux chocs météorologiques peut s'appuyer sur les recherches conduites par le CGIAR et d'autres organismes, ainsi que sur l'expérience acquise dans le cadre de l'aide aux services de vulgarisation agricole et des opérations de développement rural intégré.

30. Les pays pauvres sont les plus vulnérables. Compte tenu de leurs ressources limitées, de leur capacité institutionnelle restreinte, des ajustements stratégiques majeurs et du défi consistant à préserver la croissance de l'emploi et des revenus, les autorités nationales seront mises à rude épreuve si la productivité agricole est menacée, que le niveau des mers augmente, ou que la migration interne s'intensifie rapidement. Une intervention internationale coordonnée s'imposera pour aider les pays confrontés aux besoins les plus criants.

31. Un apport essentiel de la Banque mondiale à ces immenses besoins en matière d'adaptation consiste à aider les autorités nationales à bâtir les capacités institutionnelles fondamentales qui pourront intégrer aux programmes de développement du pays des mesures en ce sens. Pour commencer, il est indispensable d'apporter des améliorations à des domaines — préparation aux risques, gestion des risques et rétablissement des situations — où la Banque est intervenue ces dernières années. Dans le cas du Mécanisme d'assurance contre les risques liés aux catastrophes dans les Caraïbes, par exemple, la Banque réunit les informations dont elle dispose sur les pays et la région, sa capacité d'intervention rapide, l'expertise d'un partenariat, une responsabilité fiduciaire et la mise au point de nouveaux produits financiers en une approche cohérente à la résolution des problèmes (encadré 3). Les démarches de cette nature doivent se multiplier.

### **Encadré 3 : Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF)**

L'un des problèmes auxquels sont confrontées les autorités des petits États insulaires à la suite de catastrophes naturelles est le besoin de liquidités à court terme pour entamer les travaux de reconstruction tout en continuant d'assurer les services publics de base. Suite aux enseignements dégagés de la saison d'ouragans de 2004, les chefs d'État du CARICOM ont demandé à la Banque mondiale de les aider à améliorer l'accès de la région aux régimes d'assurance contre les catastrophes. Le Mécanisme d'assurance contre les risques de catastrophes dans les Caraïbes (CCRIF) est le fruit de deux années de collaboration entre les gouvernements de la région, les principaux bailleurs de fonds partenaires et une équipe d'experts de la Banque mondiale. Le CCRIF permet aux autorités caribéennes d'acheter une couverture apparentée à une assurance contre l'interruption des activités commerciales qui leur apportera immédiatement des liquidités en cas d'ouragan ou de tremblement de terre de grande ampleur. Le CCRIF, entité juridique indépendante, permet aux 16 gouvernements participants de regrouper leurs risques nationaux en un seul portefeuille mieux diversifié. Sa capacité à regrouper les risques, associée à un capital de démarrage de 45 millions de dollars apporté par les bailleurs de fonds, lui permet d'offrir une couverture à un coût inférieur de 40 %.

32. Le réchauffement climatique aura pour effet de compromettre encore plus la *pérennité des ressources épuisables*. Les questions relatives à la diversité biologique, à la protection des forêts (qui intéresse aussi l'atténuation du changement climatique), la dégradation des sols et la désertification, l'épuisement des zones de pêche, les ressources hydriques et la pollution seront d'une importance cruciale pour le développement durable. Des travaux considérables sont conduits dans ces domaines grâce aux prêts consentis par la Banque mondiale, auxquels s'ajoutent des financements du FEM. Les programmes mondiaux pourraient constituer une autre source majeure d'aide à long terme ; la Banque déploiera des efforts particuliers pour les associer aux plans de développement nationaux et résoudre les problèmes d'épuisement des ressources à l'échelon régional.

33. Un apport essentiel aux opérations d'atténuation, d'adaptation et de pérennisation sera la mise au point et la diffusion de nouvelles technologies. La Banque est prête à contribuer à la création d'un réseau international de centres de recherche chargés de découvrir et de diffuser des technologies à faibles émissions de carbone convenant aux pays en développement et de développer de nouvelles techniques d'adaptation. Elle ferait appel à ses nombreuses relations pour encourager les parties intéressées et expérimentées à se joindre à un partenariat public-privé pour stimuler l'innovation technologique. Il faut aujourd'hui que la stratégie suivie pour lutter contre le changement climatique et procéder aux adaptations nécessaires reproduise les résultats obtenus pendant la Révolution verte.

## **B. Maladies transmissibles**

### *L'expérience de la Banque mondiale*

34. La prévention de la propagation des maladies transmissibles est un bien public mondial et régional essentiel. La carte présentée au graphique 2 de l'annexe illustre l'ampleur mondiale des épidémies de VIH/SIDA et de grippe aviaire, deux maladies aux retombées dévastatrices sur les pays en développement. Depuis 1999<sup>13</sup>, la Banque a engagé quelque 2 milliards de dollars dans des activités associées au VIH/SIDA dans 67 pays, dont les trois quarts sont des pays IDA. Dans ce cadre, elle a travaillé en étroite coopération avec l'OMS et avec des programmes de premier plan tels que l'Initiative internationale pour le vaccin contre le SIDA (IAVI) et l'ONUSIDA, qui ont bénéficié de financements dans le cadre du Mécanisme d'octroi de dons pour le développement. En 1998, la Banque a fondé, en association avec l'OMS, l'UNICEF et le PNUD, le partenariat Faire reculer le paludisme dans le but de conjuguer et de coordonner les opérations de lutte contre cette maladie. Dans ce contexte, elle a décaissé 150 millions de dollars environ entre 2000 et 2005. Depuis lors, elle a également apporté 350 millions de dollars à dix pays au travers du programme renforcé de lutte contre le paludisme et d'un projet régional innovant portant sur quatre pays du bassin du fleuve Sénégal.

### *Évolution de la conjoncture mondiale et conséquences pour la Banque mondiale*

35. Ces dernières années, l'irruption des fonds spécialisés, souvent dénommés fonds « verticaux », a bouleversé l'architecture de l'aide dans le domaine de la santé, dans les pays à faible revenu notamment. Au niveau mondial, le financement de la lutte contre le VIH/SIDA a ainsi quadruplé depuis 2001, passant de quelque 2,1 milliards de dollars à 8 milliards de dollars environ en 2005. La majeure partie de ces financements provient des deux fonds les plus importants, le PEPFAR américain et le Fonds mondial de lutte contre le VIH/SIDA, la tuberculose et le paludisme. En conséquence, la part de la Banque dans le financement extérieur total de la lutte contre les maladies transmissibles est désormais assez faible (5 % environ pour le VIH/SIDA en 2005), et le restera étant donné que les fonds verticaux devraient se développer dans le secteur de la santé.

36. Dans certains pays pauvres, le net développement des fonds verticaux et de la participation à des interventions axées sur des maladies spécifiques (notamment sur leur traitement) s'est effectué aux dépens des politiques centrées sur les grands problèmes du secteur de la santé. Dans beaucoup de pays africains, les dons destinés à financer la lutte contre le VIH/SIDA représentent entre un tiers et la moitié des dépenses totales de santé, et risquent ainsi de détourner des ressources rares d'autres services critiques, dont la santé et la nutrition maternelles et infantiles. S'appuyant sur la mission de développement de la Banque au niveau des pays, la stratégie récemment approuvée en matière de santé oriente la contribution de l'institution à ce bien public mondial sur le renforcement des capacités

---

<sup>13</sup> En 1999, le Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale a approuvé le Programme plurinational de lutte contre le VIH/SIDA (MAP), une opération régionale globale de prévention, de traitement et de soins.

nationales, afin de permettre aux pays de poursuivre et de réaliser des objectifs particuliers à certaines maladies parallèlement à d'autres objectifs critiques dans le secteur de la santé. La Banque travaillera en collaboration avec ses partenaires pour favoriser l'intégration des importants apports financiers extérieurs actuels au renforcement des systèmes de santé et à la prévention des maladies transmissibles.

37. La mobilité mondiale a également intensifié le risque de pandémies. Le déclenchement de l'épidémie de grippe aviaire a porté au premier plan le risque de transmission aux humains de maladies d'origine animale. Afin de parer à une éventuelle pandémie mondiale, il faut que les pays disposent de systèmes perfectionnés pour surveiller ce type de maladies chez les animaux comme chez les humains, et qu'il existe des capacités d'intervention rapide au niveau planétaire. Plusieurs organismes des Nations Unies conduisent des activités dans ces domaines. La Banque, pour sa part, participe à l'élaboration de mécanismes de financement de long terme, à la coordination des bailleurs de fonds pour mobiliser des ressources, et au suivi des progrès en matière de financements mondiaux<sup>14</sup>. Elle accorde aussi des prêts aux pays pour qu'ils mettent en œuvre des procédures de surveillance perfectionnées, des interventions en cas d'urgence, et des programmes de santé animale.

### **C. Architecture financière internationale**

#### *Expérience de la Banque mondiale*

38. À la suite des crises financières qu'ont traversées le Mexique, l'Asie et la Russie, la communauté internationale a pris des mesures visant à renforcer l'architecture financière internationale afin de réduire la probabilité que de telles crises se produisent d'une part, et de les atténuer et de les résoudre quand elles se produisent d'autre part. Divers programmes destinés à promouvoir les normes internationales et l'application de bonnes pratiques ont été lancés. Les normes portent sur la surveillance et la réglementation financières, les systèmes de paiement, le gouvernement d'entreprise, l'insolvabilité et les droits des créanciers, les infractions financières telles que le blanchiment de capitaux, et la comptabilité et l'audit. Les bonnes pratiques sont diffusées dans des domaines où il est difficile d'établir des normes, comme la gestion des taux de change, l'endettement et la déréglementation des mouvements de capitaux.

39. La Banque mondiale et le FMI ont participé à des opérations de surveillance et de renforcement des capacités pour aider les pays à améliorer leur résilience aux crises. Le programme d'évaluation du secteur financier (PESF), que les deux institutions gèrent conjointement est l'instrument de diagnostic essentiel sur lesquels se fondent les évaluations de la stabilité du secteur financier du FMI et l'aide de la Banque à l'échelon des pays<sup>15</sup>. Aux analyses et recommandations pour l'action gouvernementale consignées

---

<sup>14</sup> La Banque mondiale a joué un rôle pivot dans la préparation du cadre de financement pour le Partenariat international sur la grippe aviaire et les pandémies grippales (IPAPI) ; pour établir ce partenariat, elle a uni ses efforts à ceux de la Commission européenne, des Nations Unies, de l'OMS, de la FAO et de l'OIE (Organisation mondiale de la santé animale), et contribue à son financement par le biais d'un don du Mécanisme d'octroi de dons pour le développement.

<sup>15</sup> À la fin de l'exercice 07, des PESF auront été conduits dans 110 pays de la deuxième partie. Un examen de Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale a conclu que « *le PESF est un*

dans les évaluations du PESF s'ajoutent les rapports communs de la Banque et du FMI sur l'observation des normes et des codes (RONC), qui définissent dans quelle mesure les normes et bonnes pratiques ont été appliquées dans des domaines particuliers. La Banque entretient des relations assidues avec les organismes de normalisation financière pour vérifier que ces derniers continuent de prendre en compte la situation particulière des pays en développement et veillent à ce que les améliorations apportées aux cadres de réglementation et de surveillance soient compatibles avec leur niveau de développement économique. Des demandes de RONC ont également été exprimées par des pays de la Première partie, y compris des membres du G7. Cette approbation générale des activités du PESF et des RONC est la marque d'une contribution véritable à un bien public mondial. Les mesures de prévention des crises ont été consolidées par l'élaboration de directives sur la viabilité de la dette, notamment un cadre relatif à l'endettement tolérable destiné aux pays à faible revenu pour les aider à maintenir leur endettement public dans des limites gérables. Cela dit, si les diagnostics et les directives sont importants, leur mise en œuvre au niveau des pays est cruciale. C'est là un domaine dans lequel les conseils et l'assistance technique de la Banque peuvent s'avérer utiles, notamment dans le cadre de l'Initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier (FIRST)<sup>16</sup>.

#### *L'évolution de la situation mondiale et ses conséquences pour la Banque mondiale*

40. Les périodes de stabilité financière et de liquidités abondantes peuvent encourager le laxisme à l'égard du risque ; c'est ce qui s'est récemment produit dans les pays industrialisés. Elles peuvent cependant aussi offrir l'occasion d'approfondir les réformes structurelles des systèmes. Les pays qui ont déjà commencé à déréglementer leurs systèmes financiers pourraient élargir les avantages dérivant de cette libéralisation en se tournant vers de nouveaux groupes d'emprunteurs potentiels, tels que les petits entrepreneurs, les agriculteurs, les ménages à faible revenu. Il demeure également prioritaire d'apporter un appui technique aux pays qui procèdent à la libéralisation de leurs secteurs financiers, de manière à ce qu'ils puissent bénéficier d'un accès aux capitaux et disposer de systèmes financiers capables d'assurer l'intermédiation et d'améliorer l'accès aux financements sans pour autant créer de vulnérabilités financières et macroéconomiques. La demande d'assistance technique émanant des pays à revenu intermédiaire et des pays à faible revenu demeure soutenue. Le FMI a renforcé sa capacité de services consultatifs, et la nouvelle stratégie de la Banque pour le secteur financier définit sa mission de conseil aux pays en matière de réformes structurelles et de développement de l'accès aux financements.

41. Face à l'intensification de l'intégration financière internationale, il est de plus en plus nécessaire que les cadres réglementaires nationaux convergent afin d'uniformiser les règles en vigueur dans les pays et les institutions financières. La Banque doit entretenir une relation étroite avec les organismes de réglementation pour veiller à ce qu'ils tiennent

---

*outil de diagnostic de bonne qualité. La coopération entre la Banque et le FMI a autorisé une approche intégrée à l'identification des vulnérabilités du secteur financier et des besoins de développement, et approfondi et amélioré la base de compétences ».*

<sup>16</sup> Un programme mondial destiné à financer l'assistance technique faisant suite à un PESF et l'application des normes financières — l'Initiative pour le renforcement et la réforme du secteur financier (FIRST) — a consacré 44 millions de dollars à 238 projets dans 73 pays au cours de ses quatre premières années d'activité.

compte des points de vue des pays en développement.

#### **D. Consolidation du système commercial**

##### *Expérience de la Banque mondiale*

42. Un système commercial multilatéral ouvert, transparent et assis sur des règles est un bien public mondial. En principe, tous les pays ont la possibilité de tirer profit de réformes commerciales unilatérales, et ces avantages augmentent quand les règles commerciales sont dans le même temps libéralisées dans d'autres pays. Dans le domaine des échanges internationaux, la Banque a axé ses travaux sur l'analyse des retombées des réformes commerciales mondiales sur le développement et le fonctionnement du système commercial multilatéral. Elle fournit également des services de conseil, d'étude et de renforcement des capacités, ainsi que des prêts aux pays désireux d'exploiter les débouchés commerciaux existants et potentiels<sup>17</sup>. Apôtre d'un régime commercial plus ouvert et non discriminatoire, la Banque a également appelé les pays à mettre en œuvre des politiques et mesures complémentaires afin de renforcer, à l'échelon national, les avantages dérivant d'une plus forte intégration à l'économie mondiale. Elle a travaillé en coopération avec la communauté des bailleurs de fonds pour défendre l'idée d'une augmentation de l'aide au développement dans les pays où elle est le plus nécessaire, et pour aider les pays à s'adapter à la libéralisation mondiale du commerce et à en tirer profit (encadré 4).

#### **Encadré 4 : Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce**

Le Cadre intégré, établi en 1997, est un partenariat regroupant des bailleurs de fonds, les pays les moins avancés (PMA) et des institutions internationales (le FMI, le Centre de commerce international, la CNUCED, le PNUD, la Banque mondiale et l'OMC) qui vise à coordonner l'assistance technique et à favoriser l'intégration des PMA à l'économie mondiale par le biais des échanges. Le Cadre aide les pays à établir un diagnostic commercial qui guidera l'élaboration d'un plan de développement national, et encourage ensuite les bailleurs de fonds et les organismes de développement à donner suite aux initiatives commerciales définies dans le diagnostic. Des études diagnostiques ont été réalisées pour 25 PMA, et dix autres sont en cours. Les membres du partenariat sont convenus d'un cadre intégré renforcé à l'appui de programmes pluriannuels afin d'établir un lien plus efficace entre les travaux diagnostiques et la mise en œuvre. Le cadre renforcé devrait entrer en vigueur cette année, le montant des ressources fiduciaires engagées s'élevant à quelque 200 millions de dollars, soit dix fois environ le montant du programme exécuté à ce jour.

---

<sup>17</sup> Les prêts consentis par la Banque pour l'exécution de projets associés au commerce à l'échelon des pays ont rapidement augmenté pour atteindre quelque 1,6 milliard de dollars au cours de l'exercice 06, soit près du triple du montant enregistré durant l'exercice 03. Dernièrement, cette expansion a été tirée par les projets d'infrastructure liés au commerce (dont des projets régionaux) à l'appui de l'intégration régionale en Afrique, les projets d'infrastructure commerciale en Asie de l'Est, et de soutien budgétaire à l'appui des réformes de compétitivité en Amérique latine.

## *Évolution de la conjoncture mondiale et conséquences pour la Banque mondiale*

43. Depuis le lancement du cycle de négociations de Doha, en 2001, la mise en place d'un système commercial multilatéral a progressé de manière décousue. Presque toutes les parties ont leur part de responsabilité dans cet insuccès : les réformes commerciales et la libéralisation des échanges n'ont pas reçu un soutien politique à la mesure de leurs avantages à long terme. Le cycle de Doha n'en demeure pas moins le meilleur moyen pour les pays de progresser dans ce domaine. Son échec porterait un coup considérable à la crédibilité et à la valeur apparente du système commercial global. Les études et l'action de sensibilisation de la Banque ont mis en lumière les coûts qu'engendrerait un immobilisme prolongé.

44. La transparence et la diffusion des politiques commerciales sont des éléments indispensables à l'amélioration du système d'échanges. Davantage d'informations concernant les restrictions commerciales stratégiques doivent être mises à la disposition du public. Des progrès sont observables en ce qui concerne les informations relatives aux droits de douane légaux et aux restrictions quantitatives explicites, mais il reste énormément à faire en ce qui concerne les autres politiques discrétionnaires non tarifaires auxquelles il est de plus en plus fait appel, comme les règlements antidumping, les mesures de sauvegarde, et l'excessive complexité des normes applicables aux produits. Les renseignements sont encore plus rares en ce qui concerne les politiques relatives aux services commerciaux et à l'investissement étranger. Des mesures visant à améliorer la couverture, la qualité et la rapidité de diffusion de l'information sur les politiques liées au commerce et à aider les pays pauvres à en comprendre les retombées s'imposent de toute urgence. La Banque mondiale, en coopération avec la CNUCED et l'OMC, peut jouer un rôle essentiel dans ce domaine.

45. Pour tirer profit d'un système d'échanges plus ouvert, beaucoup de petits pays pauvres doivent créer des institutions et des dispositifs nationaux chargés d'élaborer des politiques et des stratégies commerciales. Bon nombre d'entre eux s'inquiètent par ailleurs des coûts d'adaptation susceptibles de dériver de la perte de l'accès préférentiel aux marchés des pays riches ou de leurs propres mesures de libéralisation des importations. Des réformes visant à réduire le coût des affaires, des investissements dans les infrastructures critiques et des compétences permettant d'améliorer leur compétitivité internationale les aideront à procéder à l'ensemble de ces ajustements. Il s'agit là de domaines dans lesquels la Banque, compte tenu de sa connaissance des pays, doit continuer d'apporter un appui complémentaire par le biais d'une assistance technique, de conseils stratégiques et de prêts. Les ressources apportées par les bailleurs de fonds dans le cadre de l'aide au commerce lui permettraient d'intensifier son aide dans ces domaines.

### **E. Le savoir au service du développement**

46. Le savoir est un bien public mondial classique : les individus de chaque nation ont la possibilité de tirer parti du savoir développé dans d'autres pays. Néanmoins, les pays sous-investiront dans un savoir qui profite aux citoyens d'autres nations. Par ailleurs, les

producteurs de savoir protègent souvent leurs investissements dans ce domaine par des droits de propriété intellectuelle.

### *Expérience de la Banque mondiale*

47. La Banque produit un savoir comparatif sur le développement au moyen d'études, d'analyses stratégiques, d'évaluations et des enseignements dégagés de son expérience, et le propage au travers de ses programmes de prêts, de ses activités de conseil, de forums internationaux et de publications. Elle rassemble et diffuse des données comparatives sur les résultats en matière de développement, et parraine des projets scientifiques précis intéressant directement le développement, par exemple dans le cadre de sa participation au CGIAR. Elle dispose de nombreux instruments de diffusion, depuis les publications phares qui traitent des problèmes mondiaux (Rapport sur le développement dans le monde, Perspectives pour l'économie mondiale, Rapport mondial de suivi) jusqu'à des études plus spécialisées telles que les rapports sur les politiques de développement, les notes de politique, ou d'autres études portant sur des thèmes particuliers comme la réglementation des régimes de retraite. Les études sur la viabilité de la dette, les évaluations de la pauvreté et les politiques sectorielles des pays, les perspectives des pays et régions, ainsi que les Mémoires économiques et les examens des dépenses publiques, ne font qu'enrichir la contribution de la Banque aux connaissances sur le développement. L'Institut de la Banque mondiale diffuse ce savoir par l'intermédiaire de l'Internet, dans le cadre de séminaires régionaux et nationaux, et par le biais d'une assistance technique à des départements spécialisés de l'administration publique.

48. La Banque est bien placée pour réunir des données comparatives et pour mesurer et comparer les résultats obtenus dans des domaines critiques du développement ; elle offre un service qui intéresse à la fois la communauté internationale et, à l'échelon national, les autorités et les citoyens. Il est possible d'évaluer les résultats économiques par rapport à ceux de pays de référence, ce qui accroît la transparence des informations concernant les bilans économiques. La Banque a emprunté de nouvelles voies dans ce domaine, et s'est efforcée de mesurer des résultats économiques de plus en plus complexes<sup>18</sup>. Elle a pris la tête du Projet de comparaison international, un dispositif essentiel pour l'évaluation comparative des niveaux de vie et de développement ; elle a créé un ensemble largement utilisé d'indicateurs du climat de l'investissement, et s'est associée à d'autres banques multilatérales pour élargir l'étude sur l'environnement et la performance des entreprises (BEEPS) à toutes les régions. Des études récentes ont enrichi une base de données qui recense les zones vulnérables aux catastrophes naturelles et fournit des informations susceptibles d'influencer les mesures et stratégies en matière de risque. La Banque joue un rôle central dans la mise en œuvre du Plan d'action de Marrakech pour le renforcement des capacités statistiques, un partenariat qui soutient plusieurs programmes exécutés dans ce domaine à l'appui des ODM. Plus généralement, la participation de la Banque aux programmes mondiaux contribue puissamment à la création et à la diffusion de connaissances. Selon le *Cadre stratégique* publié en 2005 par

---

<sup>18</sup> On citera par exemple l'évaluation de la pauvreté et des inégalités fondée sur des enquêtes auprès des ménages, les schémas de migration internationaux, les indicateurs de transparence et de corruption, les Enquêtes de suivi des dépenses publiques (PETS) et la divulgation des indicateurs de pollution.

le Partenariat pour les programmes, 124 des 137 programmes mondiaux auxquels la Banque participe disent jouer un rôle dans la production de connaissances.

### *Évolution de la conjoncture mondiale et conséquences pour la Banque mondiale*

49. Face aux évolutions récentes, le rôle de la Banque dans la création et la diffusion d'un savoir au service du développement est devenu un instrument majeur d'assistance. Étant donné l'accès plus large aux financements extérieurs dont disposent les pays à revenu intermédiaire et les pays émergents, l'apport fondamental de la Banque consistera à l'avenir à fournir des études analytiques de haute qualité faisant fond de sa connaissance et de sa maîtrise des pratiques mondiales optimales, y compris celles des pays industrialisés. Dans les pays à faible revenu, la fragmentation et le ciblage croissants de l'aide augmentent l'importance des avis analytiques et stratégiques de l'IDA. La cohérence sectorielle et intersectorielle et la viabilité des finances publiques sont les éléments décisifs qui permettront d'aligner l'aide des bailleurs de fonds sur les priorités des pays.

50. Les différentes expériences de développement national génèrent de nouvelles connaissances que les pays peuvent échanger et dont des enseignements peuvent être dégagés. Du fait que les analyses stratégiques et les études sur le développement sont de plus en plus souvent réalisées par des groupes d'experts dans les pays eux-mêmes, le rôle de la Banque en tant que centre d'échanges des connaissances relatives au développement gagne en importance. Beaucoup de pays à revenu intermédiaire peuvent désormais échanger directement les leçons tirées de leur expérience et fournir des services consultatifs sur les politiques de développement. La Banque devrait vigoureusement encourager ces éventuels apports Sud-Sud.

51. Pour diffuser le savoir et obtenir des clients qu'ils participent pleinement à la production du savoir, il faut renforcer les capacités de recherche dans les pays partenaires. La Banque a établi des partenariats avec des chercheurs et analystes de pays en développement, comme le Réseau de développement mondial, le Consortium pour la recherche économique en Afrique et le Centre chinois de recherche économique. Les pays dont les capacités institutionnelles sont insuffisantes devront faire l'objet d'une attention prioritaire à l'avenir.

52. Un élément essentiel à la production de nouvelles connaissances consiste à dégager des enseignements des analyses d'impact ex post des projets de développement, comme le fait le nouveau programme d'évaluation de l'impact en termes de développement<sup>19</sup>. Étant donné la priorité que la Banque donne à l'amélioration de la prestation de services aux pauvres<sup>20</sup>, ce savoir nouveau pourra constituer l'un de ses avantages comparatifs majeurs à l'avenir.

---

<sup>19</sup> De fait, le récent rapport *External Evaluation of World Bank Research: 1985-2005* recommande en particulier un plus large recours aux expériences aléatoires, surtout pour les projets réalisés dans les secteurs sociaux.

<sup>20</sup> *Rapport sur le développement dans le monde, 2004.*

53. La Banque mondiale a également adopté quelques mesures pour favoriser la recherche scientifique mondiale dans les domaines de la santé qui revêtent une importance critique pour les pays en développement, et élaboré un mécanisme de financement pour accroître les incitations à la mise au point de vaccins (encadré 5). Ces projets pilotes pourront éventuellement être reproduits à grande échelle.

#### **Encadré 5 : Garanties de marché**

La garantie de marché (AMC) est un mécanisme qui a pour objectif d'accélérer la mise au point de nouveaux vaccins prioritaires pour lutter contre des maladies qui tuent actuellement des millions d'enfants dans les pays en développement. L'importance des risques pour le secteur privé et les incertitudes quant à la demande future sont à l'origine d'une défaillance du marché auxquelles les AMC souhaitent remédier. Dans le cas d'un vaccin inexistant, une AMC est un engagement financier à subventionner les achats futurs (à hauteur d'un prix préétabli) si un vaccin approprié est mis au point et s'il est réclamé par les pays en développement. Liés par des accords juridiques, les pays et bailleurs de fonds qui financent l'opération s'engagent à subventionner le coût d'achat du futur vaccin pendant une période donnée, et les fabricants acceptent de satisfaire aux critères d'efficacité du vaccin et de le fournir à des prix abordables. Une AMC n'est pas une garantie d'achat dans la mesure où une entreprise ne recevra le prix subventionné que si le produit satisfait aux normes visées et si les pays demandent le produit. La Banque a étroitement participé à l'élaboration d'une AMC pilote portant sur un vaccin contre les maladies à pneumocoques pour démontrer, d'une part qu'un tel mécanisme était réalisable en cas de défaillance du marché, d'autre part qu'il a pour effet d'accélérer le développement de vaccins dans ce domaine.

54. Dans le cadre de ses programmes d'étude et de diffusion des connaissances, la Banque peut également étayer les travaux sectoriels d'autres organismes de coordination de premier plan (OMS, FAO, OMC, FMI, PNUE) et influencer leurs approches. À l'avenir, la propagation du savoir sur les techniques d'énergie propre et sur l'adaptation au changement climatique pourrait occuper une place primordiale. Les données par pays sur les résultats comparatifs en matière de développement sont des informations utiles que la Banque apportera au débat sur la sécurité mondiale. Les évaluations de la pauvreté, les données relatives à la pollution, les indicateurs du climat de l'investissement, les indicateurs de corruption et de qualité de la gouvernance, et les indicateurs nationaux sur les zones vulnérables aux catastrophes naturelles sont des informations qui suscitent un intérêt croissant. La demande d'analyses comparatives des améliorations apportées à l'action publique et aux institutions devrait s'intensifier du fait que les marchés financiers, l'investissement privé et les bailleurs de fonds, dont le nombre augmente rapidement, jouent un rôle prédominant dans l'allocation des financements extérieurs. La Banque doit rester en mesure de fournir ce savoir à la communauté internationale.

55. Il a été proposé d'autoriser l'accès libre à la recherche fondamentale financée par le secteur public dans les pays industriels, notamment à ce qu'il est convenu d'appeler « le patrimoine mondial de la recherche », tout en maintenant les restrictions en vigueur sur les activités commerciales ultérieures de recherche et de développement conduites

par le secteur privé<sup>21</sup>. Cette démarche permettrait aux chercheurs des pays en développement d'accéder à la recherche fondamentale qu'ils pourront ensuite adapter au contexte local. La Banque pourrait apporter son concours à ce débat.

56. Pour fixer les nouvelles orientations de la Banque en matière de savoir au service du développement, il convient dans un premier temps de dégager les priorités des stratégies et des expériences de chaque pays, puis de les regrouper pour détecter les grands axes de préoccupation. Il faudra définir le dosage approprié entre les études internes, les enseignements dégagés des opérations, et les fonctions centrales de diffusion du savoir développé par d'autres institutions. La Vice-présidence pour l'économie du développement, en collaboration avec les réseaux et régions de Banque mondiale, dirigera les travaux qui établiront les caractéristiques du processus de hiérarchisation dans ce domaine.

## **F. Approches aux biens publics régionaux**

57. Le nombre de programmes et projets régionaux, même s'il demeure limité, a augmenté ces dernières années, surtout dans les pays à faible revenu. Les engagements de l'IDA au titre de ces projets sont passés de quelque 155 millions de dollars entre 1995 et 2000 à un milliard de dollars environ entre 2001 et 2006. Les services analytiques et consultatifs régionaux de la Banque mondiale ont quadruplé, en dollars, entre les exercices 2002 et 2005. Presque toutes ces activités portaient sur des composantes des BPM, comme le commerce, les finances, le VIH/SIDA, les ressources hydriques, et les problèmes écologiques. Ces expériences récentes montrent qu'il existe un potentiel notable de développement des approches régionales.

58. Pour amplifier l'offre de biens publics mondiaux et régionaux, il devient de plus en plus urgent d'adopter des mesures à l'échelon régional. Les investissements dans les projets d'énergie propre et les opérations de lutte contre la déforestation seront gérés au mieux par des États limitrophes, où des investissements communs peuvent maximiser les complémentarités. C'est au point d'origine des maladies transmissibles susceptibles de se propager sur toute la planète qu'une action collective régionale sera la plus efficace. Il serait peut-être aussi plus pertinent de recourir à des stratégies régionales pour faciliter l'ajustement de l'agriculture tropicale aux variations climatiques, mettre au point des systèmes d'alerte régionaux pour les crues et les inondations des zones côtières résultant du changement climatique, gérer la pollution atmosphérique et adapter les infrastructures tout au long des bassins fluviaux. Ces approches peuvent exercer une forte influence en faveur d'une action collective et présentent un grand intérêt pour les partenariats avec des bailleurs de fonds publics et privés. La coopération avec les banques de développement régional en particulier sera essentielle.

59. La Banque doit rechercher d'autres créneaux d'intervention et, le cas échéant, d'autres moyens d'accorder des prêts et de mobiliser des fonds fiduciaires pour les investissements plurinationaux destinés aux biens publics mondiaux ou régionaux entre

---

<sup>21</sup> Ces propositions ont été présentées dans le rapport de synthèse du Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, *Expert Series Six: Knowledge*, septembre 2006.

nations voisines. L'une de ses priorités essentielles consisterait à aider les pays à établir des cadres réglementaires communs et à réaliser des évaluations équitables des coûts et des avantages d'une action régionale. La difficulté réside en partie dans la définition de modalités d'assistance à des institutions régionales qui sont officiellement chargées de fournir des biens publics mondiaux ou régionaux — on citera par exemple les accords tripartites concernant le projet pour le Bassin du Nil, et les commissions économiques régionales africaines (SADC, COMESA et CEDEAO) qui interviennent dans la facilitation des échanges, le transfert de connaissances, les questions riveraines et d'autres domaines.

### **III. MESURES VISANT À RENFORCER LE RÔLE DE LA BANQUE MONDIALE DANS LA FOURNITURE DE BIENS PUBLICS MONDIAUX**

60. L'efficacité de la Banque dans la fourniture de biens publics mondiaux et régionaux sera fonction de son aptitude à travailler avec les pays partenaires pour faire en sorte que leur participation à une action collective internationale soit en phase avec leurs priorités nationales. Pour cela, elle devra :

- définir des stratégies plus spécifiques aux pays qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent pour travailler sur les biens publics mondiaux ;
- exploiter son pouvoir de mobilisation en termes de recherches, de financements et de capacités d'exécution, et la crédibilité de ses engagements à long terme ;
- poursuivre son action de mobilisation constructive en faveur des pays en développement ;
- intensifier son engagement à l'appui des biens publics mondiaux au niveau régional.

Les modifications proposées aux méthodes de travail de la Banque sont énoncées ci-après (voir les points 1 à 6).

#### **A. Intégration des biens publics mondiaux et des stratégies nationales de développement**

61. Dans certains cas, le recoupement entre les intérêts nationaux et les BPM apparaît clairement, par exemple lorsque le système de santé d'un pays doit être renforcé pour endiguer la propagation de maladies transmissibles. Dans d'autres domaines, comme la protection du patrimoine environnemental, les priorités économiques ou de développement nationales sont parfois incompatibles avec certaines mesures découlant de considérations mondiales ou régionales. C'est par exemple le cas de la réduction des émissions de carbone, qui pourrait bien devenir un enjeu essentiel pour les pays à revenu intermédiaire, puisqu'il existe, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, de multiples intérêts favorables et opposés à l'adoption de mesures particulières d'atténuation de ces émissions. Pour la Banque, trouver le moyen d'aider les pays à concilier leurs engagements vis-à-vis des biens publics mondiaux et leurs intérêts nationaux va devenir un indicateur essentiel de sa capacité à préserver son efficacité en tant qu'institution mondiale de développement.

62. Dans les pays à faible revenu, cette nécessaire intégration passe notamment par une plus grande harmonisation des activités des programmes verticaux de santé, entre eux et par rapport aux systèmes et aux priorités nationaux. Les travaux dans ce domaine sont plus avancés du fait que tous les intervenants ont adhéré aux principes de la Déclaration de Paris et que la Banque travaille en étroite coopération avec l'ensemble des partenaires concernés sous l'égide du CAD-OCDE et en prévision du Forum de haut niveau du CAD qui doit se tenir en 2008 à Accra.

**1) *Faire appel aux SRP, aux CAS et aux stratégies sectorielles pour aider les pays à renforcer les liens entre les priorités nationales et les biens publics mondiaux et régionaux.***

63. Dans un premier temps, la Banque doit remédier au décalage partiel entre ses programmes d'action nationaux, gérés par les Régions, et les travaux qu'elle consacre aux problèmes mondiaux, administrés par les animateurs de réseau. *Dans cet objectif, la Direction va s'attacher à définir les meilleurs moyens d'assurer un traitement plus systématique des problèmes mondiaux dans le cadre des travaux de la Banque à l'échelon des pays.* Elle pourrait envisager les solutions suivantes :

- Les réseaux et les Régions travailleront avec les autorités nationales dans le cadre des CAS, d'accords de partenariat nationaux et d'autres mécanismes, afin de renforcer la cohérence entre les interventions conduites au niveau national et les objectifs mondiaux et régionaux.
- Si les pays le demandent, la Banque pourrait faire davantage appel à des CAS et à des stratégies sectorielles communes avec d'autres grands bailleurs de fonds, dont les fonds verticaux. Les CAS, qui déterminent clairement les arbitrages entre les problèmes particuliers à un pays et les problèmes mondiaux, jouent un rôle majeur dans la définition d'intérêts communs.
- La Banque pourrait encourager les pays à intégrer les questions relatives aux biens publics mondiaux dans leurs stratégies de réduction de la pauvreté (SRP).

La nouvelle stratégie mise au point par la Banque dans le domaine de la santé prévoit cette approche intégrée. C'est également le type de démarche qu'elle a retenu pour élaborer sa nouvelle stratégie environnementale. Le Partenariat pour l'Amazonie va aussi explorer les liens entre politique énergétique, agriculture, développement urbain et environnement (encadré 1, page 6).

**2) *Renforcer la capacité de la Banque en matière de services consultatifs et de prêts associés aux biens publics mondiaux et régionaux***

64. La crédibilité de la Banque dans le domaine des biens publics mondiaux sera fonction de sa capacité à fournir des services de conseil de qualité et à diffuser le savoir. Les relations qu'elle entretient de longue date avec les pays partenaires se fondent sur la confiance des gouvernements dans son expertise technique et dans son expérience internationale.

65. *Pour satisfaire aux attentes, la Banque continuera de parfaire l'expertise de ses services dans les nouveaux domaines de priorité par les moyens suivants :*

- Recrutement d'experts dans les domaines essentiels des biens publics mondiaux (spécialistes des systèmes énergétiques, agricoles, commerciaux et de santé par exemple) ainsi que « d'intégrateurs » des questions relatives aux BPM à l'échelon sectoriel et national ;
- Recours à des consultants de haut niveau. La Banque doit certes conserver dans ses

services un noyau d'experts de haut niveau dans les grands domaines prioritaires, mais doit aussi pouvoir prendre conseil auprès de consultants expérimentés pour entretenir le vivier d'expertise nécessaire à l'accomplissement de cette fonction. Pour continuer d'attirer des experts de notoriété mondiale, elle doit cultiver sa « marque » et sa capacité à offrir des rémunérations compétitives.

## **B. Partenariat et modalités de financement pour la fourniture de biens publics mondiaux**

66. La Banque appuie la fourniture de BPM au travers d'un éventail de dispositifs financiers qui va de ses instruments habituels d'assistance au niveau des pays jusqu'aux programmes mondiaux, aux fonds de fiducie et à des mécanismes de financement innovants. Le développement des programmes mondiaux en complément aux programmes nationaux lui a permis de mobiliser et d'attribuer des ressources fiduciaires supplémentaires appréciables, en sus des financements de ses programmes courants, aux objectifs de BPM en matière d'environnement, de maladies transmissibles, de commerce et de finance. Ses compétences en matière d'intermédiation financière et de gestion semblent grandement appréciées de ses sources de financement.

### **3) Apporter un concours stratégique aux programmes mondiaux**

67. La participation de la Banque aux programmes et partenariats mondiaux et régionaux demeurera un instrument utile à la fourniture des BPM<sup>22</sup> dans la mesure où ceux-ci regroupent des intérêts divers et donnent des possibilités d'apporter des innovations que les seuls programmes conduits à l'échelon national ne peuvent offrir. Pour la Banque, cela signifie également qu'elle doit adopter d'autres mesures pour aborder les partenariats sous un angle plus stratégique et rehausser son efficacité en matière d'exécution et de mobilisation des ressources :

- *Regroupement* : les fonds détenus en fiducie ont augmenté, passant de 5,3 milliards de dollars pendant l'exercice 02 à quelque 20 milliards de dollars durant l'exercice 07 ; au cours de l'exercice 06, 46 % des décaissements des fonds fiduciaires (environ 2 milliards de dollars) ont été utilisés à l'appui de programmes mondiaux<sup>23</sup>. Les fonds de fiducie sont tout simplement trop nombreux, et manquent de cohérence d'un programme à l'autre. La Banque a engagé des consultations informelles avec les bailleurs de fonds pour évaluer leur disposition à rationaliser ce portefeuille, dans les domaines de la santé et de l'environnement en particulier, afin d'en identifier les recoupements et les lacunes et de le mettre en harmonie avec le cadre exposé dans le document du Conseil à paraître, *A Management Framework for World Bank-Administered Trust Funds* (Cadre de gestion pour les fonds de fiducie administrés par la Banque mondiale).
- *Approche* : l'homogénéisation du portefeuille de programmes mondiaux de la

---

<sup>22</sup> Le *Cadre stratégique* de 2005 précédemment évoqué définit de manière plus approfondie qu'il n'est possible de le faire ici l'approche que la Banque devrait adopter pour participer aux partenariats mondiaux. Ce document a été analysé au cours d'une réunion informelle du Conseil des Administrateurs en juin 2005 et a été globalement avalisé.

<sup>23</sup> *A Management Framework for World Bank-Administered Trust Funds* (à paraître, p. 9)

Banque passera par un respect plus rigoureux des critères exposés au chapitre I. La Banque axera son action sur les priorités énoncées au chapitre II pour jouer son rôle dans le resserrement de la coopération avec les organismes des Nations Unies, l'OCDE, les banques multilatérales de développement et d'autres institutions financières internationales, en vue d'assurer une coordination et une division du travail appropriées.

- *Financement mixte* : les fonds de santé spécialisés, le financement carbone, le FEM et les financements à titre gracieux émanant de sources bilatérales permettent d'envisager un panachage (y compris de sources autres que l'APD) entre les financements sur dons et les prêts et crédits de la Banque mondiale<sup>24</sup>. Ces subventions devraient être élargies et s'appliquer dans les cas où les bienfaits mondiaux dépassent sensiblement les bienfaits nationaux. Le Cadre d'investissement pour les énergies propres offre une base solide à la mobilisation de nouvelles ressources destinées à financer les opérations associées au changement climatique, tant en matière d'atténuation que d'adaptation, et incite le FEM et la Banque à renforcer leur collaboration future. Grâce à la combinaison de différentes sources de financement, le Groupe de la Banque mondiale devrait être en mesure de mobiliser d'autres financements auprès du secteur privé et des banques commerciales, surtout pour les pays émergents aux besoins de financement croissants dans les domaines de l'énergie, de l'infrastructure et du développement sylvicole.
- *Travaux analytiques* : des ressources supplémentaires seraient utiles à des travaux analytiques et des services de conseil sur l'intégration des questions mondiales aux priorités de développement régionales et nationales. Ces travaux peuvent être exécutés directement par la Banque, mais aussi en partenariat avec les organismes des Nations Unies, l'OCDE, les banques de développement régionales, les établissements de recherche, et les bailleurs de fonds, bilatéraux et privés.
- *Point de vue des pays partenaires* : la gestion des programmes mondiaux reste en grande partie aux mains des bailleurs de fonds ; pour exploiter pleinement le potentiel de ces partenariats, il faudrait que les pays partenaires puissent davantage faire entendre leur voix. Un exemple de bonne pratique à cet égard est celui du programme « Alliance pour l'avenir des villes », qui a intégré plusieurs pays en développement à son groupe consultatif ces dernières années.

#### 4) *Explorer de nouveaux mécanismes de financement dans le cadre des BPM*

68. La Banque a démontré sa capacité d'innovation financière. Les fonds carbone, le Mécanisme international de financement de l'immunisation (IFFIm) et la mise en place actuelle des garanties de marché (voir l'encadré 5, page 21) sont des réalisations de premier plan. La Banque prévoit de faire fond de cette capacité pour satisfaire au fur et à mesure aux objectifs hautement prioritaires en matière de biens publics mondiaux.

---

<sup>24</sup> « Options for Expanded Use of Blending and Combined Financing in MICs », note de synthèse au compte rendu du Comité de développement sur le rôle de la Banque dans les pays à revenu intermédiaire.

Plusieurs « principes » doivent guider ces efforts :

- *Comblent les déficits d'innovation.* À l'instar des projets pilotes de capital-risque, les petits projets pourraient tester de nouvelles techniques, méthodes et mécanismes financiers susceptibles de livrer des enseignements et d'être repris dans le cadre d'interventions de plus grande envergure (techniques d'énergie propre, ou prévention de la déforestation par exemple).
- *Tenir compte des grandes externalités.* Il s'agit des activités dont les avantages nationaux apparents sont faibles en regard des avantages mondiaux et régionaux ; il se peut aussi que les avantages se manifestent plus tard, alors que les coûts sont concentrés à brève échéance.
- *S'attendre à ce qu'un cadre stratégique soit en place.* Le cadre stratégique et réglementaire à l'appui d'un objectif particulier en matière de BPM est en place.
- *Couvrir un déficit de financement.* La capacité de mobilisation de financements concessionnels de la Banque dans les cas où une subvention pourrait constituer une incitation décisive à une action collective mondiale.

69. Les solutions envisagées sont les suivantes :

- *Approches intégrées du Groupe de la Banque mondiale.* De nouveaux mécanismes et instruments financiers s'imposent, qui s'appuient sur les capacités de l'ensemble du Groupe (BIRD/IDA/IFC/MIGA/fonds de fiducie). La combinaison de plusieurs sources de financement, dont l'IDA, l'IFC, la MIGA et les financements carbone, pourraient susciter d'autres cofinancements BIRD/FEM et rendre les programmes d'énergie propre attrayants pour mobiliser les moyens indispensables aux opérations d'atténuation et d'adaptation. La Direction va examiner comment mieux exploiter les synergies au sein du Groupe pour financer les BPM.
- *Partenariats public-privé.* Étant donné l'ampleur des ressources nécessaires pour lutter contre des problèmes tels que le changement climatique et mettre au point de nouveaux vaccins, il est indispensable de recourir aux partenariats public-privé pour mobiliser des moyens financiers substantiels. La Banque, en développant les financements carbone, va étendre la mobilisation de ces fonds au secteur privé. Les fondations, en particulier, qui sont à l'origine de grands partenariats mondiaux, ont joué un rôle incomparable ces dernières années dans le domaine des BPM. La Banque s'efforcera de nouer des relations plus étroites avec elles pour favoriser le développement des connaissances et la fourniture de BPM au niveau des pays et des régions.
- *Nouveaux fonds carbone.* La Banque pourrait concourir à renforcer l'impact des financements carbone en intensifiant les transactions au niveau programmatique ou sectoriel. Les instruments obligataires internationaux assez semblables à ceux récemment créés pour le Mécanisme international de financement de l'immunisation pourraient également offrir une solution.
- *Financement d'investissements pilotes.* Pour réaliser les objectifs exposés au chapitre II, la Banque doit favoriser l'innovation en testant de nouvelles technologies, méthodes et

dispositifs de financement, surtout dans les domaines des techniques d'énergie propre et de prévention de la déforestation.

- *Prêts et garanties infranationaux.* Le Groupe de la Banque peut aussi augmenter ses prêts aux institutions infranationales associées à des biens publics mondiaux, comme les réductions d'émissions de carbone, et amplifier le recours aux garanties de l'IFC pour réduire ces émissions. Un montage financier diversifié BIRD/IDA/IFC/MIGA pourrait être mis en place pour améliorer le rendement corrigé des risques d'un projet et son intérêt pour des créanciers et emprunteurs privés potentiels.
- *Transferts prélevés sur les revenus nets.* Les revenus nets sont actuellement destinés à réaliser un certain nombre d'objectifs, comme le renforcement de l'IDA. La BIRD réexamine actuellement ses stratégies financières et opérationnelles, et envisage d'augmenter le rendement de ses capitaux<sup>25</sup> pour l'utiliser à l'appui du développement.

### **C. Action de sensibilisation constructive**

70. Les travaux de recherche de la Banque ont alimenté le débat sur le grand sujet d'intérêt mondial qu'est la libéralisation des échanges. Dans le domaine de la normalisation financière, son rôle d'observateur a permis aux organismes de normalisation de prendre en compte les particularités des pays en développement. La Banque ne participe pas aux négociations sur le changement climatique qui se tiennent dans le cadre de la CCNUCC, mais y apporte des informations techniques fondées sur sa connaissance des pays et son expérience des fonds carbone. Une partie de cette contribution pourrait conduire à définir des modifications aux politiques des pays de la première partie qui pourraient profiter aux pays en développement. Les travaux analytiques de la Banque peuvent fournir aux pays partenaires des informations qui leur permettent de définir leur position dans les négociations internationales lorsqu'ils décident d'adhérer à des accords volontaires d'action collective.

#### **5) Continuer de promouvoir un débat informé et constructif sur les problèmes mondiaux**

71. La Banque doit notamment contribuer, par des travaux analytiques objectifs, à ce qui suit :

- *Un cadre durable et équitable pour réduire les émissions de gaz à effet de serre.* Elle doit continuer de travailler en coopération avec la CCNUCC pour examiner les options envisageables à cet égard et poursuivre les opérations de financement carbone. Elle doit en outre travailler en étroite collaboration avec les pays à revenu intermédiaire pour mettre au point et diffuser des théories susceptibles de favoriser un vaste consensus quant à la forme du cadre réglementaire de l'après-2012.

---

<sup>25</sup> En mai 2007 les Administrateurs ont discuté d'un document intitulé « *Financial Options for Reducing Interest Rates Sensitivity and Increasing IBRD's Allocable Net Income.* » Celui-ci évaluait la possibilité d'augmenter le retour sur capitaux de la BIRD en investissant une partie de ceux-ci dans un portefeuille diversifié d'avoirs à plus haut rendement. La Direction travaille actuellement sur des propositions pour répondre aux demandes de précision des Administrateurs.

- *L'aboutissement du cycle de négociations commerciales de Doha.* La Banque continuera de souligner l'importance d'une approche non discriminatoire à la politique commerciale de la part de tous ses membres, et d'analyser les retombées des modifications susceptibles d'intervenir dans les politiques associées au commerce — celles qui seront négociées dans le cadre de l'OMC comme celles qui sont mises en œuvre au travers d'accords régionaux ou bilatéraux, car elles peuvent avoir des répercussions importantes sur les pays non-membres. Elle doit en parallèle travailler avec les pays pour évaluer les effets de ces réformes sur la répartition des revenus à court terme et pour définir des mesures complémentaires permettant de gérer les coûts d'ajustement, et élargir ainsi les bienfaits de la libéralisation.

#### **D. Approches aux biens publics mondiaux**

72. Comme indiqué au chapitre II, il est peut-être plus intéressant, au niveau opérationnel, d'adopter une approche axée sur les biens publics régionaux plutôt que mondiaux dans certains pays et dans certains domaines, notamment le VIH/SIDA, le paludisme, la tuberculose, la gestion commune des ressources hydriques, l'infrastructure commerciale, l'adaptation au changement climatique, la pollution atmosphérique transfrontière et la protection de ressources communes épuisables.

##### **6) *Intervenir davantage au niveau régional à l'appui des biens publics mondiaux et régionaux***

73. La Banque accordera une plus grande priorité aux approches régionales à l'appui des BPM :

- Elle *constituera des groupements régionaux de pays* pour aider ceux-ci à définir des stratégies et des cadres réglementaires communs.
- Elle continuera d'œuvrer à *la mobilisation de prêts et de fonds fiduciaires régionaux* pour les investissements plurinationaux dans le domaine des biens publics mondiaux et régionaux.

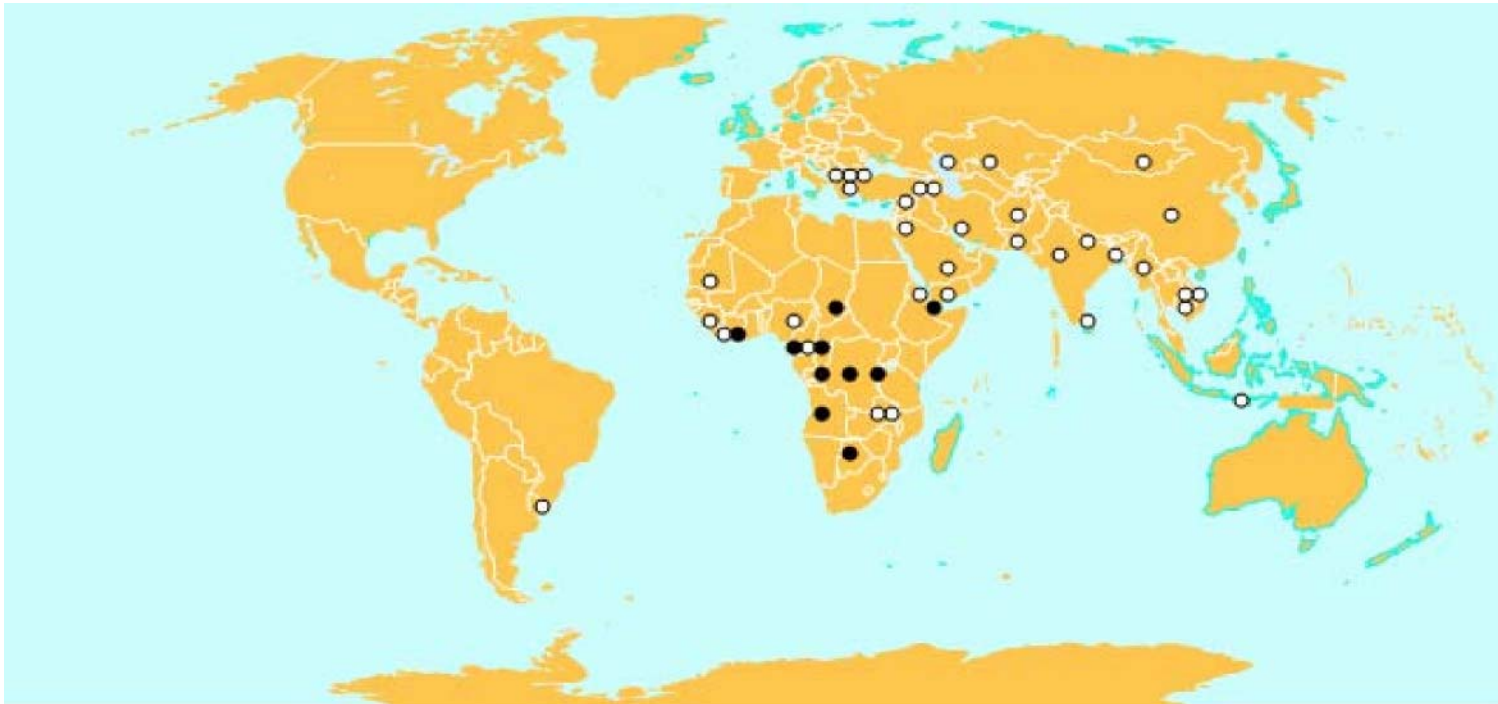
#### **IV. THÈMES DE RÉFLEXION**

- Les ministres approuvent-ils les critères proposés pour l'intervention de la Banque dans le domaine des BPM et les cinq priorités essentielles ?
- Les ministres souscrivent-ils à l'idée que la Banque devrait mettre au point une stratégie plus concertée de gestion du patrimoine environnemental, notamment au travers d'approches opérationnelles et d'instruments financiers innovants en matière d'atténuation et d'adaptation au changement climatique ?
- Les ministres sont-ils favorables aux six modifications proposées pour rehausser l'efficacité de la Banque dans la fourniture de biens publics mondiaux ?

# ANNEXES



## Annexe 2 : Localisation des flambées épidémiques de maladies transmissibles



● HIV/AIDS prevalence. (Countries with more than 3% of their population ages 15-49 with HIV/AIDS)

○ Avian Flu. (Countries with ongoing pipeline of IBRD/IDA financed and/or AHIF financed projects)

Source : *Rapport de suivi mondial 2007*

Prévalence du VIH/SIDA (pays dont plus de 3 % de la population âgée de 15 à 49 ans est atteinte du VIH/SIDA).

Grippe aviaire (pays où des projets financés par la BIRD/IDA et/ou le Mécanisme pluridonateurs de lutte contre la grippe aviaire et humaine sont constamment en cours)

### Annexe 3 : Priorités de la Banque mondiale à l'appui des biens publics mondiaux

BPM Critères	Protection du patrimoine environnemental	Lutte contre les maladies transmissibles	Savoir au service du développement	Stabilité financière internationale	Consolidation du système commercial	Instauration de la paix et de la sécurité
1 Consensus International ?	Plusieurs grandes conventions internationales ; débat dynamique sur le thème du changement climatique	Surtout en complément à l'investissement de grands bailleurs dans les fonds verticaux	Bien que mal énoncé ou défini.	Tel qu'il apparaît dans les délibérations du FMI et d'autres intervenants	En théorie ; moins clair en pratique	Dans certains domaines
2 Vide institutionnel ?	Mise en œuvre des mécanismes de financement des conventions internationales	Surtout pour le renforcement des systèmes de santé, le sida, la grippe aviaire, etc.	Surtout en matière d'études et de données, mais la stratégie n'est pas encore bien structurée ou définie	Comblé en association avec le FMI, qui dirige l'ensemble des opérations	Surtout à l'appui de Doha	Dans les États fragiles, sortant d'un conflit
3. Capacités requises/ avantage comparatif/ compétitif ?	Si les domaines sont correctement choisis	En insistant particulièrement sur les aspects financiers des systèmes de santé	Si correctement axé sur les grandes priorités.	Si les domaines d'action sont soigneusement sélectionnés, comme au point 3	Dans quelques domaines d'études et de sensibilisation	Promotion de la croissance et de la lutte contre la pauvreté
4. Compatible avec la mission et les objectifs de développement de la Banque ?	Dans des domaines névralgiques, au travers de documents de stratégie à rédiger sous forme de CIEP	Focalisation sur les systèmes de santé, avec répartition des responsabilités avec l'OMS et d'autres intervenants.	De manière sélective, à titre de contribution aux objectifs de développement.	Surtout en ce qui concerne les travaux communs d'analyse et de conseil (PESF par ex.)	Surtout dans le cadre d'études et d'opérations de sensibilisation	Reconstruction post-conflit, croissance et réduction de la pauvreté
5. Mobilisation d'autres ressources	Programmes mondiaux, fonds fiduciaires, fonds carbone	Programmes de lutte contre le sida, la tuberculose, le paludisme, la grippe aviaire	Gamme de programmes mondiaux qui diffusent les pratiques optimales	Fonds de fiducie	Fonds de fiducie	Fonds de fiducie
<b>Ampleur de la participation</b>	Solide engagement à assumer un rôle d'encadrement, à travailler en étroite coopération avec les partenaires, en fonction du choix stratégique de certains domaines	Solide engagement à assumer un rôle d'encadrement, avec une répartition précise des tâches et le renforcement des systèmes de santé pour objectif principal.	Solide engagement à assumer un rôle d'encadrement sur la base de la définition stratégique de l'avantage comparatif établie par la	Rôle auxiliaire, surtout auprès du FMI dans le cadre des RONC, des PESF, etc.	Rôle auxiliaire de recherche et de sensibilisation, renforcement des capacités des emprunteurs	Rôle indirect via le renforcement de la croissance et la résorption de la pauvreté, des actions régionales de lutte contre la criminalité, etc.