



## **Compte-rendu du petit déjeuner débat du 4 septembre 2018 avec M. Olivier Lavinal, *Program Manager*, Fragilité, Conflits et Violence, Banque mondiale.**

La Banque a opéré une augmentation de capital récemment et s'est posée à cette occasion un certain nombre de questions stratégiques. Quel rôle peut-elle jouer ?

Ainsi, le Vice-Président de la Région MENA (*Middle East and North Africa*, Afrique du Nord et Moyen Orient), H. Ghanem, a redéfini la stratégie de la Banque en Méditerranée. Cela a eu un impact plus large que prévu. Des réflexions développées dans ce cadre ont été adaptées à l'échelle de l'ensemble de la Banque. Un des sujets phares de l'augmentation de capital était la question des vulnérabilités. Il est apparu que pour réaliser les deux grands objectifs de l'institution, (en finir avec la pauvreté extrême et promouvoir un développement inclusif), il fallait traiter la question des Etats fragiles.

Que sont les Etats fragiles ? Cela a été au coeur d'une réflexion sur le rôle de la BM. Lors de cette réflexion, plusieurs problématiques sont apparues. Le premier enjeu est que la Banque traite d'abord avec des Etats, parmi lesquels certains, et non des moindres, ont la tentation de se replier sur eux-mêmes, alors que les défis sont globaux : les pandémies, le changement climatique, la fragilité....

Ce paradoxe va s'accroître dans les années qui viennent. Cela crée une tension entre le rôle de la Banque comme promoteur des enjeux globaux et facilitateur d'outils adaptés, – les financements innovants- et ses discussions avec les Etats. Historiquement la Banque a en effet comme contrepartie les ministres des finances et aujourd'hui certains disent au sein de la Banque que sa mission devrait la conduire à s'éloigner d'un cadre purement bilatéral pour prendre en compte les défis vitaux à une échelle plus globale. Sa valeur ajoutée est peut-être aujourd'hui moins dans le dialogue avec les pays, puisqu'il existe des banques régionales, et avec le secteur privé qui a de plus en plus de ressources, qu'avec d'autres interlocuteurs, supra et infra-étatiques. Dans ce contexte, la Banque doit aussi se réinventer.

La directrice générale de la Banque, Kristalina Georgieva a poussé cette thématique : le futur de la Banque est de trouver des solutions aux enjeux globaux. A commencer par les biens publics mondiaux. Cela a toujours été la mission de l'institution, mais elle est de plus en plus assumée.

La fragilité figure au nombre de ces problèmes globaux. Comment la définir ? La Banque mondiale a établi une liste HLFS (*Harmonized List of Fragile Situations*)<sup>1</sup> qui comprend 32 Etats.

Il y a deux critères cumulatifs qui conduisent à figurer sur cette liste : d'une part, un critère synthétique, le CPIA (*Country Policy and institutional assessment*, évaluation des politiques et des

---

<sup>1</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/brief/harmonized-list-of-fragile-situations>

institutions), de l'autre la présence d'une mission des forces de sécurité des Nations Unies. Le fait de figurer sur cette liste a une importance clef : les conditions des prêts que la Banque octroie.

Il y a deux milliards d'habitants victimes de la fragilité. D'ici à 2030, on estime que 46 à 60 % des pauvres vivront dans des Etats fragiles. Or, le nombre et le coût humain des conflits augmentent depuis 2010. Il en va de même de celui des flux de réfugiés. On a atteint les niveaux les plus élevés depuis la seconde guerre mondiale.

La question : comment remédier à ces phénomènes ?

Cela pose la question de ce qu'on appelle le nexus, le lien, sécurité- développement. Il n'y a pas de sécurité sans développement et inversement. Qu'est-ce que cela pose en termes de mobilisation de ressources humaines, en termes d'expertise ? De recrutement ? De partenariats ?

Sur ce sujet, la France est en pointe des réflexions: en Afrique, au Sahel, on va se tourner vers la France pour élaborer des solutions conjointes.

La Banque essaie de travailler sur ce sujet avec des partenaires académiques, des ONG, le secteur privé. Récemment, le président de la Banque expliquait que la Banque devait être un levier pour l'investissement privé : le concept de « *Maximizing finance for development* ».

Une autre question : comment faire pour augmenter cette liste ? Pourquoi l'augmenter? Parce qu'on voit à différentes échelles des fragilités apparaissent partout : la région Méditerranée, l'Afrique, mais globalement, l'ensemble du monde est concerné.

Le chantier qui s'ouvre comporte trois dimensions :

- 1- Comprendre comment on peut travailler plus en amont et mieux appréhender les risques dans le monde. On passe d'une démarche centrée sur les « Etats fragiles » à une approche articulée sur l'identification et la gestion des risques. Il s'agit de se positionner le plus en amont possible, pour éviter d'avoir à gérer les crises. 1 Dollar en prévention sauve 16 dollars dans la gestion des crises. Récemment a été créée la plateforme *Global Crisis Risk platform*<sup>2</sup>.
- 2- De quelle expertise avons-nous besoin ? La Banque promeut le recours à l'expertise technique. Les Français sont très présents dans certains secteurs : les transports, l'eau, le développement urbain. Ce qui a changé ces dernières années, c'est, qu'en plus d'avoir une expertise sectorielle, on demande une compréhension de la marche du monde. Cela reste un défi de taille. Il est difficile d'être un expert sur une question. Il faut avoir une approche adaptée aux pays et aux contextes locaux. Mais la façon dont la Banque est structurée pose la question de l'articulation entre expertise sectorielle et compréhension du monde, et d'intégrer les spécificités de chaque pays dans les programmes de la Banque. Nous y travaillons de plus en plus.
- 3- On essaie, dans le recrutement, d'attirer davantage de jeunes pour travailler dans ces Etats fragiles. Cela pose plusieurs questions : la qualité de vie, la rémunération, la sécurité, mais c'est essentiel que la Banque ne soit plus simplement une maison à l'expertise sectorielle forte ou un outil de financement des grandes infrastructures, mais puisse être plus près des populations. L'unité « fragilité, conflits, violence » se pose constamment la question : comment faire pour recruter les meilleurs professionnels qui devront travailler dans des conditions difficiles, mais essentielles.

---

<sup>2</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/334721474058771487/World-Bank-Group-global-crisis-response-platform>

Quelles seront les conséquences sur les politiques de Ressources Humaines de la Banque ?

Le travail en partenariat. La Banque mondiale est une grosse machine et n'est pas forcément outillée au mieux pour intervenir au plus près du terrain. Comment travailler avec les autres : les Nations Unies par exemple, qui ont un mandat humanitaire ? De plus en plus, les frontières sont brouillées entre le développement et l'intervention humanitaire. Il faut intervenir aussi bien en pré-conflit qu'en post-conflit. Ce que montre la question des réfugiés. Au cours des dernières années, le président Kim, a réussi à retisser du lien avec la Nations Unies.

Travailler dans les zones fragiles en partenariat avec différentes institutions.

Exemple : Yémen, Jordanie, Somalie (Croix Rouge). Pour la première fois, la Banque travaille dans les contextes de conflits actifs et finance des institutions pour qu'elles mènent des projets pour et avec la Banque, ce qui est nouveau.

Il y a aussi nécessité de travailler avec les ONG, avec les centres de recherche.

L'unité fragilité est pionnière en la matière. On fait l'expérimentation de travailler avec des universitaires, des centres de recherche, avec des ONG qui s'occupent de réfugiés. Le chantier est immense. La volonté est exprimée à l'échelle du *senior management*, mais, en termes d'outils des banquiers, ce n'est pas si aisé.

#### **Débat :**

**Question :** comment la liste des Etats fragiles est-elle établie, révisée, quels types de difficultés sont-elles rencontrées pour inscrire un Etat ?

**Réponse :** Un des plus grands emprunteurs de la Banque, grand pays émergent a un taux de violence particulièrement élevé. On a commencé des discussions avec les équipes pays de la Banque pour voir comment on pourrait inclure ce pays, non dans la liste, mais sur une compréhension plus large des vulnérabilités et la réception a été ... fraîche. Pour les PMA, le CPIA est une information publique. Ce n'est pas le cas pour les autres pays où l'information est confidentielle. Une des solutions est de s'inscrire dans une compréhension plus fine de la compréhension et de l'évaluation du risque. Des outils de calcul et de modélisations permettent d'intervenir de façon plus fine, avec une meilleure compréhension des vulnérabilités.

La responsabilité de la Banque est lourde car la décision qui sera prise risque de donner le « la » à d'autres organisations. Donc on va prendre le temps, avec l'OCDE et d'autres organisations d'essayer de nous harmoniser. Cela a des implications opérationnelles fortes car cela conditionne notamment le niveau des taux d'intérêt de nos prêts.

**Q. :** N'y a-t-il pas un risque de redondance ou de mauvaise coordination entre les concepts des Pays les Moins Avancés et Etat fragile ?

**R. :** Le lien entre fragilité et pauvreté est évident mais demande à être informé. Notre WDR 2017 sur la gouvernance (rapport annuel sur le développement dans le monde)<sup>3</sup> a montré que le manque de croissance de certains pays venait beaucoup plus des épisodes de conflit ou de tensions que de mauvaises politiques économiques. La question de la prévention de l'extrémisme violent et les fragilités est également posée. Il est aussi vrai de dire qu'il faut ouvrir la définition de la pauvreté, en prenant en compte aussi l'exclusion (sociale, politique ou autre). Plus que la pauvreté économique,

---

<sup>3</sup> Cf. <http://ideffie.org/wp-content/uploads/2017/02/World-Development-Report-2017-Governance-and-Law.pdf>

ces éléments expliquent les tensions et les conflits. Sur ce sujet aussi, nous sommes en pleine discussion. La région MENA a fait de la promotion du développement économique et social un des axes forts pour la paix et la stabilité. Ce fut une évolution importante pour la Banque.

**Q.** : En quoi les partenariats dont vous parlez sont-ils innovants par rapport aux fonds fiduciaires ? Sur les recrutements de jeunes spécialistes : est-ce que le sujet est de recruter des experts ou de renforcer la capacité des Etats ?

**R.** : Les fonds fiduciaires ont pour but de permettre à la Banque d'intervenir sur des sujets précis : les réfugiés, les pandémies, etc. Parmi les financeurs importants, le Japon, les pays scandinaves... Ils demeurent un outil important pour nos équipes. L'originalité des nouveaux partenariats, c'est que la Banque délègue des crédits à d'autres institutions. Au Yémen, pour la première fois, d'autres organisations que la Banque considérait comme mieux placées (santé, développement social) sont financées. Mais il y a un autre aspect : l'extension des financements concessionnels au-delà des pays à bas revenu, bénéficiaires de l'enveloppe AID (75 milliards USD). Des pays à revenu intermédiaire vont en bénéficier également. Le fonds pour les réfugiés, dont je m'occupe, travaille ainsi dans des pays à revenu intermédiaire, en cherchant à faire baisser les taux d'intérêt. La Banque mixe dons et prêts ce qui permet d'avoir des prêts à des taux concessionnels. Cette approche est novatrice et gagne à être développée. C'est une nouveauté qui est plutôt bien reçue car, pour l'instant, il ne s'agit que de la Jordanie et du Liban, qui accueillent de très grands nombres de réfugiés syriens. On a corseté ce financement pour les pays à revenu intermédiaire parce qu'il s'agit d'une question spécifique (les réfugiés). On pourrait imaginer l'extension de ce schéma dans l'avenir, notamment pour financer les biens publics mondiaux. Mais le sujet est loin d'être consensuel.

Sur un autre aspect des financements concessionnels, la Banque est en train de créer un nouveau mécanisme de financement, des mécanismes de *pooling* d'assurance notamment sur la question de la famine, pour exterminer la famine dans le monde.

**Q.:** Vous avez dit que la Banque devait être un levier pour les financements publics. La nature, privée ou publique des financements est-elle neutre? On est dans un processus d'appropriation des i. Comment se prémunit-on contre les conséquences de l'appropriation des infrastructures publiques par les groupes privés ? Comment arrive-t-on à drainer les capacités considérables du secteur privé, sachant qu'a priori, lorsqu'il s'agit d'investissement public, on essaie de maximiser les externalités alors qu'on essaie de les réduire dans le cas des investissements privés.

**R.** : Le secteur public n'est aujourd'hui plus le seul investisseur. Le privé a un intérêt économique et social pour intervenir sur des questions comme l'environnement. On essaie de créer des outils qui s'adaptent au privé et au public, d'où les fonds hybrides qui combinent des financements privés et publics. Cela se développe notamment sur les questions de croissance verte et d'énergie en Afrique.

La Banque, aujourd'hui, n'est plus la Banque des années 1990, au moment de la transition de l'Europe de l'Est. Depuis quelques années, et grâce à certains WDR fondateurs, il y a eu un retour à la conception d'un Etat stratège, et à l'efficacité des politiques publiques et on a pris nos distances par rapport au consensus de Washington (désengagement de l'Etat des secteurs stratégiques et ouverture au secteur privé). Depuis dix ans, la distinction public/privé n'est plus aussi caricaturale. La Banque continue de soutenir les Etats dans leurs priorités d'investissements publics. La Banque a décidé de ne plus intervenir sur certains projets d'infrastructure qui peuvent être rentables et par conséquent suffisamment attractifs pour le privé: les aéroports, les terminaux portuaires, alors qu'ils étaient générateurs de revenus pour la Banque. Par exemple, pour l'aéroport du Caire, Terminal 2, le projet devait être financé par la Banque, mais il a été décidé de le faire passer au privé car cela bloquait la possibilité d'accorder des financements dans le secteur social.

Il ne faut pas oublier la question de la corruption. On essaie d'intervenir sur l'environnement des affaires, mais c'est un vaste défi. Dans certains pays fragiles, on essaie de faciliter l'investissement privé pour le « dé-risquer ».

Nos politiques de suivi et d'évaluation sont assez solides. On essaie de les faire progresser. On offre un cadre plutôt transparent aux différents investisseurs.

Il faut aussi mentionner le concept de « *Do No harm* » : nos investissements, avant de faire du bien, ne doivent pas faire du mal. Il faut voir nos investissements à travers des grilles de lecture : les concepts tels que *Do No Harm*, la prévention, nous servent de bouée pour cadrer nos investissements.

**Q.** : Pour mettre en oeuvre des solutions globales, la conception de la Banque va être de plus en plus transversale, du type jeunesse – éducation – santé, ou va-t-on rester sur des programmes plus classiques ?

**R.** : Les biens publics mondiaux, les interventions trans-sectorielles, trans-frontalières, sont de plus en plus importantes à la Banque et nécessitent d'être menées en partenariat, notamment au sein de la Banque. Ce n'est pas facilité par le mode de gestion des ressources humaines au sein de la Banque : les motivations des chefs de projet, leur avancement de carrière, restent motivées par la taille de leur portefeuille. Pour les interventions trans-sectorielles, il y a un pilote et des co-pilotes. C'est le pilote qui est récompensé par son travail. Il y a encore beaucoup à faire. C'est l'objectif du nouveau vice-président en charge des ressources humaines.

Parmi les solutions, changer nos produits. Qui sont nos clients ? C'est là où les fonds fiduciaires, les fonds pour les pays qui accueillent les réfugiés... arrivent à la rescousse. Nous essayons de répondre à ces défis pour nos clients. C'est au moment où le ministre, le roi de Jordanie nous a approchés qu'est venue l'idée de créer le financement concessionnel pour limiter l'impact que les réfugiés ont sur ce pays.

On pense que la Banque doit s'éloigner du modèle purement « Banque-client ». On va créer des outils type de financement concessionnel. Pour le moment, on dispose essentiellement du « *Net income* », enveloppe financière, que le Président de la Banque a à sa disposition, de quelques centaines de millions de dollars par an, pour des sujets spécifiques. Par exemple, en 2018, il est question qu'une partie de ce *Net income* va aller aux biens publics mondiaux. Notre programme en Palestine bénéficie aussi du *Net Income*.

L'enjeu est de passer à une logique plus opérationnelle, avec des prêts.

**Q.** : Quels types d'opération la facilité pour les Etats fragiles a-t-elle financés et quels sont les résultats ?

**R.** : Il n'y a pas de « facilité », seulement des outils. On travaille avec les équipes pays et les équipes sectorielles pour réorienter les investissements publics avec les pays en question.

Exemples : le Yémen, la Somalie, le Congo RDC, la Centre Afrique. On passe par nos outils financiers classiques, comme l'AID. Son budget a augmenté. On a doublé le montant qui va aux Etats fragiles, de 7 à 14 milliards USD. On a créé une fenêtre pour les réfugiés et pour le secteur privé et multiplié les instruments. Il est question d'intervenir (dans les 32 Etats) avec des financements à taux zéro et également d'intervenir davantage sur les questions de développement social que sur la construction de ponts. L'idée est de réorienter les facilités qui existent plutôt que d'en créer de nouvelles.

**Q.** : Quelle est votre regard sur la pertinence du dispositif bilatéral français ?

**R.** : La Banque travaille très bien avec la France. L'expertise française est reconnue, et pas seulement l'expertise sectorielle : par exemple, les sciences politiques, l'économie politique. On travaille aussi beaucoup avec la France sur l'Afrique et la Méditerranée.

Les Français sont très présents et influents sur les questions de passation de marché, sur les sauvegardes environnementales et sociales, et sur les ressources humaines.