



COMITE DU DEVELOPPEMENT

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



Le 20 septembre 2004
DC2004-0011

CONSOLIDATION DES BASES DE LA CROISSANCE ET DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ : CLIMAT DE L'INVESTISSEMENT ET DÉVELOPPEMENT DE L'INFRASTRUCTURE

Veillez trouver ci-joint, pour examen, deux documents élaborés par les services de la Banque mondiale, au titre du point II de l'ordre du jour provisoire de la réunion du Comité du développement du 2 octobre 2004 :

« Consolidation des bases de la croissance et du développement du secteur privé : climat de l'investissement et développement de l'infrastructure

- a. Éléments du programme pour la croissance : climat de l'investissement et infrastructure
- b. Activités de la Banque mondiale dans le domaine de l'infrastructure : état de mise en œuvre du Plan d'action »

* * *

**RENFORCER LES FONDEMENTS DE LA CROISSANCE
ET DU DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR PRIVÉ :
LE CLIMAT DE L'INVESTISSEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT
DE L'INFRASTRUCTURE**

17 septembre 2004

INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

1. **Les emplois, les revenus et les rentrées d'impôts générés par les entreprises privées sont indispensables pour réaliser les objectifs de développement du Millénaire (ODM).** Sans la dynamique de l'initiative privée, disciplinée par des marchés concurrentiels, la productivité économique des pays en développement restera faible et les populations resteront pauvres. Le développement du secteur privé est indispensable pour faire reculer la pauvreté parce qu'il permet de créer les emplois et d'accroître les revenus dont les pauvres ont besoin ; il permet aussi de générer les recettes fiscales nécessaires pour financer les programmes sociaux utiles pour les pauvres et il contribue à constituer un réservoir de main-d'œuvre qualifiée.

2. **La croissance économique et le développement du secteur privé représentent un vaste programme d'action.** Une politique macroéconomique rationnelle, le maintien de l'endettement dans des limites tolérables, l'ouverture des marchés, l'accès aux moyens de financement et la bonne gouvernance sont des conditions essentielles à la prospérité du secteur privé. Ces conditions doivent être complétées par des réformes microéconomiques et des services d'infrastructure qui favorisent les forces concurrentielles. Les dispositions prises dans cette optique par les gouvernants au cours des dernières décennies ont été dans une large mesure centrées sur l'amélioration des politiques macroéconomiques ainsi que sur certaines réformes structurelles, telles que la politique commerciale et la privatisation. Les taux de croissance relativement élevés des marchés émergents ont favorisé les progrès dans ces domaines. Dans le même temps, l'attention portée aux détails des bases microéconomiques — les politiques et les institutions qui soutiennent l'efficacité de l'activité économique privée — a été inégale. De même, il est indispensable de se préoccuper davantage de pourvoir aux besoins d'infrastructure des pays en développement afin d'accroître les possibilités de production et les échanges, et de faciliter l'accès des pauvres aux services de base.

3. **L'action engagée pour promouvoir la création d'emplois et la croissance par des mesures visant à améliorer le climat de l'investissement et les services d'infrastructure a toutes les chances d'être très rentable.** Le rapport *Doing Business in 2005* montre qu'une amélioration hypothétique des conditions de l'activité économique dans le quartile supérieur des pays entraîne une augmentation du taux de croissance économique annuel qui peut atteindre deux points de pourcentage. Dans le domaine de l'infrastructure, les estimations relatives à l'Amérique latine des années 90 tendent à montrer qu'une augmentation de 10 % des équipements d'infrastructure se traduirait par un surplus de croissance de 1,5 % par an environ. Dans les États de l'Inde les mieux pourvus en infrastructures, des taux de réduction de la pauvreté plus élevés qu'ailleurs sont enregistrés sur le long terme. Ce constat contraste avec la situation de certaines économies développées, dont le stock d'équipements collectifs parvenu à maturité limite les gains économiques marginaux. Mais, comme le montrent les États de la partie orientale de l'Allemagne, même des investissements massifs dans l'infrastructure ne peuvent compenser le dysfonctionnement des marchés concurrentiels.

4. **Objectif et portée du document.** La présente note donne un aperçu succinct des récentes conclusions relatives à la qualité du climat de l'investissement et de l'action gouvernementale ainsi qu'à la fourniture de services d'infrastructure. C'est sur ces données d'information que se fonde la stratégie définie par le Groupe de la Banque mondiale pour promouvoir une croissance et des créations d'emplois tirées par le secteur privé. Ce document

ne donne pas d'indications détaillées sur le bilan des activités du Groupe dans ce domaine, pas plus qu'il ne traite d'autres questions de développement qui sont aussi essentielles pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Il a plutôt pour objectif de poser un ensemble de questions stratégiques qui peuvent contribuer à centrer les débats sur la meilleure façon d'affiner et d'améliorer l'approche du Groupe de la Banque mondiale en matière de réforme du climat de l'investissement et d'organisation des services d'infrastructure¹.

CONCLUSIONS RÉCENTES CONCERNANT LE CLIMAT DE L'INVESTISSEMENT ET L'INFRASTRUCTURE

Le climat de l'investissement

5. **Les politiques de croissance qui servent les besoins des pauvres visent pour une bonne part à améliorer le climat de l'investissement dans les régions où vivent les pauvres.** Les études internationales tendent à montrer que les différences de niveau de productivité, et donc de revenus, d'un pays à l'autre sont attribuables pour l'essentiel à des différences dans la qualité des institutions et des politiques, et pour le reste, au niveau des investissements dans les ressources humaines et le capital physique. Les études microéconomiques récentes tentent d'éclairer dans le détail les divers aspects de cette problématique afin de permettre aux responsables concernés d'agir en connaissance de cause. Les résultats des enquêtes menées au niveau des entreprises en Chine et en Inde par exemple montrent que la qualité du climat de l'investissement varie de façon substantielle d'un État à l'autre, d'une province à l'autre et même d'une ville à l'autre. Elles montrent également que les améliorations apportées dans les différents aspects du climat de l'investissement s'accompagnent en général d'une augmentation du niveau des revenus et d'un recul de la pauvreté.

6. **Les entreprises et les exploitations agricoles informelles de petite taille, et par voie de conséquence, les pauvres, bénéficient en général de façon disproportionnée des améliorations apportées au climat de l'investissement.** Les petites et moyennes entreprises (PME) méritent une place particulière dans la stratégie de développement du secteur privé du Groupe de la Banque mondiale, et ce pour deux raisons. Ces entreprises sont un pont particulièrement important entre la croissance et le programme de lutte contre la pauvreté car elles sont une source importante d'emplois et d'investissements. Dans le même temps, les PME — qui sont souvent dirigées par des jeunes et des femmes — sont particulièrement pénalisées par certains aspects négatifs du climat de l'investissement qui sont liés à la politique gouvernementale ou aux structures institutionnelles, et elles ont plus de difficultés à obtenir des financements et d'autres services de promotion des entreprises que les sociétés importantes qui ont en général des relations bien placées qui leur permettent de s'accommoder d'un régime juridique et réglementaire peu adapté.

7. **Lorsque le climat de l'investissement est peu porteur, de nombreux entrepreneurs et entreprises préfèrent à juste titre rester dans le secteur informel.** Une étude détaillée sur un pays IDA par exemple a permis de constater que des individus qui avaient un niveau d'instruction relativement élevé restaient dans le secteur informel pour

¹ Les conclusions se fondent en grande partie sur les travaux de recherche effectués par le Groupe de la Banque mondiale sur la base des enquêtes sur le climat de l'investissement au niveau des entreprises et du projet « Doing Business », ainsi que sur l'infrastructure. Ces travaux sont respectivement résumés dans le Rapport sur le développement dans le monde 2005, et dans le Plan d'action pour l'infrastructure et les travaux qui s'y rapportent.

échapper à la corruption et aux pratiques d'extorsion. Les réformes qui réduisent le coût de l'entrée dans le secteur structuré tout en accroissant les avantages de l'appartenance à ce secteur sont particulièrement bénéfiques pour les segments les plus défavorisés de la société. Ces réformes consistent entre autres à réduire le coût et le temps nécessaires pour créer une entreprise, ainsi que le poids financier des tracasseries administratives, de la corruption et d'une fiscalité excessive tout en offrant les avantages que procurent la protection des droits de propriété et de la bonne exécution des contrats. Les améliorations institutionnelles telles que la protection des droits de propriété sont en général plus appréciées que, par exemple, l'obtention de financements extérieurs en tant que telle. Le soutien aux petites et moyennes entreprises par exemple est en général efficace lorsque l'action gouvernementale et l'environnement institutionnel sont appropriés — de même que l'efficacité de l'aide dépend plus généralement de la qualité des institutions. Tenant compte de ces conclusions, le Groupe de la Banque mondiale apporte son soutien aux réformes du climat de l'investissement axées sur les politiques et les institutions qui pénalisent les PME de façon disproportionnée et il complète ses interventions dans ce domaine en appuyant les efforts déployés par les PME pour renforcer leurs capacités et en créant des modèles d'entreprises efficaces qui ont un effet de démonstration.

8. **Les éléments précis qui sous-tendent les réformes du climat de l'investissement ont été trop souvent négligés.** Le programme d'action à engager pour réformer le climat de l'investissement est vaste. Il faut en particulier supprimer les obstacles injustifiés qui empêchent les entreprises, et en particulier les petites et moyennes entreprises, d'entrer sur le marché ou d'en sortir ; et il faut renforcer les cadres d'action réglementaires qui régissent la politique de la concurrence, la déréglementation, et les droits de propriété et l'exécution des contrats. La simplification de la réglementation ne signifie pas qu'il faut supprimer la réglementation, mais cela implique qu'il faut s'employer à augmenter la flexibilité des marchés et à renforcer la concurrence. La concurrence est fondamentale en ce qu'elle permet à de nouvelles entreprises d'entrer sur le marché, aux bonnes entreprises de développer leurs activités et aux mauvaises entreprises de faire faillite. Les données d'enquête montrent que les entreprises exposées à une concurrence accrue sont en général plus productives et innovent davantage, en d'autres termes, elles lancent de nouveaux produits, améliorent ceux qui existent et introduisent de nouvelles technologies. Les entreprises qui prospèrent parce qu'elles ont des relations bien placées innovent moins. La concurrence est un gage que les mesures prises en faveur des entreprises se traduiront par des avantages pour les consommateurs et une amélioration des revenus. L'accès aux financements est un autre facteur clé. Dans ce domaine, la mise en place d'un corps de réglementations appropriées pour encadrer les systèmes de garantie et de renseignements commerciaux qui permettent aux entreprises d'obtenir du crédit est indispensable pour instaurer un environnement porteur pour l'investissement du secteur privé.

9. **Les nouvelles enquêtes sur les perceptions et la performance des entreprises fournissent des indications complémentaires sur la qualité des réglementations et de l'infrastructure dans différents pays et au sein des pays.** Nonobstant l'importance primordiale attachée aux réformes fondées sur le jeu du marché en Amérique latine par exemple, la plupart des pays de la région maintiennent des réglementations d'une complexité excessive pour les entreprises et négligent les investissements dans l'infrastructure. En Asie de l'Est par contre, la plupart des économies ont pris d'importantes mesures pour faciliter l'activité des entreprises en réduisant le coût et les délais nécessaires pour accomplir des formalités telles que la création d'une entreprise, le passage en douane et l'exécution des contrats, ainsi que pour améliorer l'infrastructure physique. À l'heure actuelle, la Chine

soutient la comparaison avec le Chili, tandis que le Brésil accuse un sérieux retard, Hong Kong et Singapour étant des exemples de ce qui se fait de mieux dans le monde en la matière. Les pays d'Afrique pâissent de manière disproportionnée des déficiences de leurs équipements d'infrastructure. En outre, ils ont en général des systèmes réglementaires dont la complexité et le coût ne sont surpassés que par certains pays d'Amérique latine. Dans la zone de l'OCDE, ce sont des pays tels que le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède qui font le plus d'efforts pour simplifier leur réglementation. Bref, l'évolution générale de la qualité de la réglementation de l'activité économique et des équipements d'infrastructure va de pair avec celle de la croissance. Mais ce n'est pas parce que le climat de l'investissement s'améliore qu'il faut renoncer à l'idée de renforcer les filets de protection sociale. De fait, la réforme réglementaire est un élément positif sur ce plan en ce qu'elle se traduit par une augmentation des emplois créés, des revenus et des rentrées d'impôts.

10. Pour la mise en place d'institutions publiques responsables et d'une bonne gouvernance pour le développement du secteur privé, il est important d'établir la crédibilité des politiques poursuivies par l'adoption de réglementations transparentes et équitables pour les entreprises. La fourniture de conseils rationnels sur les politiques du climat de l'investissement doit être complétée par l'attention portée au programme à plus long terme de renforcement des institutions pour le développement du secteur privé. Dans ce contexte, la corruption est à la fois une cause et un symptôme du dysfonctionnement sous-jacent du secteur public. Pour traiter cette question difficile, la Banque consacre une plus grande partie de ses efforts à la mise en place d'une institution du secteur public efficiente et responsable. Elle travaille sur plusieurs fronts : elle aide les gouvernements à établir des règles internes solides pour gérer les impôts, la réglementation commerciale et d'autres services publics utiles aux entreprises ; elle se fonde sur les enquêtes menées auprès des entreprises pour fournir des éléments d'information objectifs sur la performance du secteur public, ce qui permet de donner au secteur privé un droit de regard sur l'établissement des priorités en matière de réforme et le suivi du processus de réforme ; et elle s'emploie à renforcer la concurrence dans des secteurs de services traditionnellement considérés comme publics en favorisant l'entrée de prestataires privés et la participation du secteur privé dans la fourniture des services d'infrastructure.

Infrastructure

11. Les besoins d'infrastructure sont immenses, et il est difficile de trouver des financements pour l'exploitation, l'entretien et l'investissement. Pour relever la gageure que représente l'élargissement de l'accès à des services d'infrastructure de qualité, il faudra effectuer des investissements assez importants. Selon les estimations actuelles, les besoins de financement — pour les nouveaux investissements et les dépenses d'entretien (exploitation/entretien) — représentent approximativement 7 % du PIB de l'ensemble des pays en développement, et non moins de 9 % du PIB des pays à faible revenu. La comparaison des taux effectifs du PIB consacrés dans le passé à l'investissement et à l'entretien (en moyenne 3,5 % environ du PIB de l'ensemble des pays en développement) et des besoins prévus montre qu'il faudra probablement multiplier par deux le montant actuel des financements alloués à l'infrastructure. Ce déficit de financement peut s'expliquer en partie par les contraintes qui entravent depuis longtemps les financements publics et privés de l'infrastructure. Au cours des dernières décennies, les contraintes budgétaires ont conduit beaucoup de pays à limiter les dépenses publiques allouées à l'infrastructure. C'est le cas de l'Inde par exemple, ainsi que de nombreux pays d'Amérique latine et d'Afrique. L'insuffisance des ressources budgétaires conjuguée aux faibles redevances d'usage a

empêché le développement du réseau et pesé sur la qualité du service. Pendant les années 90, de nombreux pays ont tenté d'attirer des investisseurs privés. Avec l'adoption de réformes économiques, les investissements dans les projets d'infrastructure financés en partie par le secteur privé ont connu une forte expansion, surtout en Amérique latine et en Asie de l'Est ; c'est ainsi qu'ils sont passés de moins de 20 milliards de dollars en 1990 à près de 130 milliards de dollars en 1997, puis ils se sont effondrés pour revenir à un peu plus de 40 milliards de dollars aujourd'hui. Les promoteurs privés de projets d'infrastructure et les investisseurs à long terme ont décidé de se retirer essentiellement quand ils ont compris que les gouvernements étaient incapables de poursuivre des politiques durables qui assuraient des rendements suffisants et prévisibles, en particulier dans les secteurs de l'électricité et de l'eau, où des contentieux politiques pouvaient surgir. Dans ces deux secteurs, les niveaux des tarifs avant les réformes s'établissaient respectivement à 60 % et 30 % du coût dans un pays en développement moyen. Au cours de cette dernière décennie, de nombreux pays, confrontés à des chocs macroéconomiques et à de fortes fluctuations du taux de change, ont été incapables de maintenir durablement les tarifs à un niveau permettant de couvrir les coûts. En outre, comme certains de ces pays n'ont pu honorer leurs obligations contractuelles, le risque perçu par les investisseurs a augmenté, de même que la demande d'instruments d'atténuation des risques pour les financements d'infrastructure à long terme.

12. Un nouvel équilibre se dessine dans la répartition des rôles du secteur public et du secteur privé pour le financement et la fourniture des services d'infrastructure.

Le financement public reste essentiel. Pendant les années 90, 70 % environ des investissements d'infrastructure étaient financés par l'État et 8 % par l'aide publique au développement, et les appels au secteur public ont augmenté lorsque l'investissement privé a ralenti. Dans le même temps, les possibilités de participation privée dans le secteur demeurent substantielles du fait qu'il est possible de mobiliser un volume plus important de capitaux privés par unité de ressources publiques disponibles. Pendant les années 90, 22 % environ des financements étaient d'origine privée. Les partenariats publics-privés qui génèrent des liquidités suffisantes pour les investisseurs continuent de se développer dans des secteurs tels que les télécommunications, les ports, les aéroports, le fret ferroviaire et les gazoducs, où la tarification des usagers s'applique aux clients grossistes plutôt qu'aux détaillants. Toutefois, dans les secteurs tels que les routes et l'adduction d'eau et l'assainissement, le secteur public va probablement conserver une position dominante.

13. Des partenariats publics-privés très divers sont en train de se former pour faciliter la fourniture de services d'infrastructure. Les services d'infrastructure sont indispensables à de nombreux niveaux : depuis ceux qui servent de petites communautés jusqu'aux services qui servent plusieurs pays ou toute une région. Les petits prestataires locaux de services d'infrastructure, tels que les petits réseaux de distribution d'eau et d'électricité pourvoient depuis longtemps à la demande des régions rurales ou autres, que les grandes entreprises ne peuvent servir. Ils sont complétés par des petits prestataires de services dans des domaines plus nouveaux tels que les télécommunications mobiles et les compagnies d'aviation. Dans une province du Sud Viet Nam par exemple, de petites entreprises ont branché 65 % de la population à des conduites d'eau au cours de la dernière décennie. À peu près 600 compagnies d'électricité gèrent de petits réseaux au Cambodge. De même, les investissements d'infrastructure qui traversent des frontières nationales tels que les oléoducs, les barrages, les réseaux de télécommunications et de transports deviennent de plus en plus courants, et la quasi-totalité d'entre eux ont recours à des financements privés massifs pour compléter les financements publics. Ces alliances publiques-privées pour l'exploitation et le

financement à une échelle correspondante à celle des besoins en services d'infrastructure continueront de représenter un élément central du programme d'action.

L'APPROCHE DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE EN MATIÈRE DE RÉFORME DU CLIMAT DE L'INVESTISSEMENT

14. **Le Groupe de la Banque mondiale est à l'avant-garde du programme de réforme du climat de l'investissement.** Il joue un rôle de premier plan dans la création et l'application d'instruments diagnostiques novateurs pour évaluer le climat de l'investissement dans nos pays clients et identifier les principaux facteurs porteurs de croissance et par conséquent efficaces pour lutter contre la pauvreté. Plus récemment, elle s'est plus particulièrement employée à inclure dans les processus de réforme des pays clients les pratiques optimales en matière de conception et les enseignements tirés de l'économie politique de la réforme, et à soutenir l'action engagée par les pays clients pour adapter ces connaissances à la situation locale.

Diagnostics

15. **Études nationales.** Les problèmes contraignants auxquels se heurtent les entreprises varient de façon importante d'un pays à l'autre. Pour effectuer une analyse sérieuse de ces contraintes, il est souvent utile, en plus des examens classiques effectués par des groupes d'experts, de mener des enquêtes systématiques et représentatives au niveau des entreprises pour jauger le climat de l'investissement. Les échantillons représentatifs sont un gage de qualité pour l'analyse et ils renforcent grandement la légitimité politique des conclusions. Les mesures basées sur les enquêtes sont particulièrement efficaces lorsqu'elles sont utilisées pour recenser les contraintes. De même, les enquêtes à répétition permettent d'évaluer les progrès accomplis et fournissent aux gouvernements des indications sur l'efficacité des réformes. Au cours des dernières années, la Banque mondiale et la BERD ont été à l'avant-garde de l'action engagée en vue d'élaborer et d'utiliser des enquêtes réalisées au niveau des entreprises pour poser des diagnostics et mesurer les résultats. Le Groupe de la Banque mondiale a lancé des enquêtes sur l'investissement au niveau des entreprises dans 54 pays au cours des trois derniers exercices. Quinze autres enquêtes au moins vont être lancées cette année. La collaboration entre la Banque mondiale, la BERD et la BAD se développe pour élaborer des approches communes en matière d'enquêtes, et des discussions sont en cours avec d'autres institutions multilatérales de développement. Parmi les autres études diagnostiques importantes, citons les travaux du Service-conseil pour l'investissement étranger (FIAS), unité conjointe de la SFI et de la Banque, qui effectue entre 50 et 60 études par an, et ceux du groupe chargé des questions touchant le gouvernement d'entreprise, qui effectue chaque année une dizaine d'évaluations de la gouvernance d'entreprise.

16. **Établissement de critères de référence internationaux et définition du plan d'action.** L'établissement de critères de référence pour les principaux éléments du cadre de l'activité économique se révèle un instrument très efficace pour élaborer les programmes d'action et stimuler les efforts de réformes. Les enquêtes sur le climat de l'investissement sont conçues afin de pouvoir disposer de données comparables d'un pays à l'autre. Le Rapport sur le développement dans le monde 2005 analyse les résultats obtenus jusqu'à présent. Le projet Banque-SFI « Doing Business » s'est révélé un outil particulièrement efficace pour établir les critères de référence internationaux. Le rapport 2004 décrit les procédures, ainsi que le coût et le temps nécessaire pour résoudre un certain nombre de problèmes courants des petites et moyenne entreprise de 133 pays, dont des pays de l'OCDE — entre autres pour créer une entreprise, traiter avec ses employés, obtenir du crédit, faire exécuter des contrats de base et

accomplir les procédures de faillites. La nouvelle édition de «*Doing Business in 2005*» (Diriger une entreprise en 2005) couvre 145 pays et inclut des indicateurs sur la délivrance et l'enregistrement de titres fonciers, les systèmes d'inspection (pour les travaux de construction), et la protection des droits des actionnaires ou le gouvernement d'entreprise. Les critères de référence sont utilisés par l'IDA et le *Millenium Challenge Account*, ainsi que par l'Union européenne dans le cadre de « l'Agenda de Lisbonne » pour renforcer la compétitivité des pays. Les travaux concernant la publication *Doing Business in 2006* ont démarré.

Dégager des solutions

17. **Les bonnes pratiques.** Le projet « Doing Business » fournit des éléments d'information systématiques sur les pratiques à recommander pour l'élaboration et la mise en œuvre des lois et réglementations. Les indicateurs tiennent compte de ce qui est déjà connu, ce qui permet d'identifier facilement des solutions particulièrement utiles et de les adapter aux différents systèmes juridiques. Une initiative importante a été lancée au sein du Groupe de la Banque mondiale afin de recueillir des exemples de bonnes pratiques de ce genre pour qu'elles puissent être utilisées par les gouvernements. Le travail sur les pratiques à recommander a bien progressé dans le domaine du microfinancement, où le Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres a établi un inventaire des bonnes pratiques et effectué un exercice d'étalonnage de la performance des organismes d'aide actifs dans le microfinancement. Un travail analogue sur le recensement des bonnes pratiques pour aider les PME a été entrepris avec le concours d'un groupe de travail interorganisations, mais il reste encore beaucoup à faire dans ce domaine. Le service de la SFI qui est chargé des PME centre actuellement ses efforts sur ce travail.

18. **Processus de réforme.** Dans le cadre de la préparation du Rapport sur le développement dans le monde 2005, un travail a été entrepris afin de collecter des données pour des études de cas sur des réformes et d'identifier les enseignements qui se dégagent de ces expériences en matière d'économie politique. Ces études mettent en lumière les solutions possibles pour élaborer des processus de réforme, faire participer les parties prenantes, en particulier pour structurer le dialogue entre le secteur public et le secteur privé et pour éviter les écueils politiques qui pourraient surgir. Avec les exemples de bonnes pratiques et les indications fournies par les études diagnostiques et les exercices d'étalonnage, les études de cas sur les expériences de réforme constitueront un élément d'un nouveau cours de formation de base sur la réforme du climat de l'investissement, que la SFI et la Banque mondiale sont en train de mettre au point. Le cours s'adressera aux agents chargés d'aider les gouvernements à soutenir le processus des réformes du climat de l'investissement.

Mise en œuvre

19. **Grâce aux efforts déployés par le Groupe de la Banque mondiale, les réformes donnent des résultats positifs.** Les évaluations du climat de l'investissement effectuées jusqu'à présent ont permis de monter une trentaine d'opérations de prêt de la Banque et des programmes nationaux dans toutes les régions. Dans 20 pays en développement et 12 pays IDA, *Doing Business in 2004* a incité les gouvernants à réduire le temps et/ou les coûts liés à la création d'une entreprise. Une trentaine de pays dans le monde ont engagé des réformes motivées, en partie au moins, par les indicateurs du rapport. *Doing Business in 2005* vient de sortir. Et un nouveau système de suivi élaboré pendant l'exercice 04 a permis de constater que 70 % en moyenne des recommandations émises par le FIAS ont été appliquées en tout ou partie dans les trois années qui ont suivi leur formulation.

20. **D'importantes questions concernant la responsabilité sociale des entreprises au sein du secteur privé figurent aussi au centre du plan de mise en œuvre du programme de développement du secteur privé.** Pour faire avancer le plan d'action sur la responsabilité sociale des entreprises, le Groupe de la Banque mondiale agit sur plusieurs fronts : il offre des conseils aux gouvernements sur le rôle du secteur public et les instruments les plus efficaces pour promouvoir la responsabilité sociale des entreprises ; il facilite l'établissement de normes à travers des partenariats tels que celui formé avec l'Alliance mondiale pour les travailleurs et les communautés ; et il intègre le thème de la responsabilité sociale des entreprises dans l'analyse de la chaîne mondiale de l'offre. Ce travail complète l'aide apportée par la SFI aux entreprises pour l'élaboration de stratégies permettant d'assurer leur viabilité. À cet égard, la SFI est à l'avant-garde de l'action menée en vue de fixer des normes de responsabilité sociale des entreprises dans des domaines tels que la gestion de l'environnement et l'établissement de pratiques optimales pour définir le rôle de l'action gouvernementale et les instruments à utiliser pour renforcer la responsabilité sociale des entreprises.

Mesure des résultats

21. **L'élaboration d'un cadre de référence pour la mesure des résultats tant au niveau des services-conseils que des activités de prêt est d'une importance cruciale pour pouvoir apporter en temps voulu un appui efficace aux réformes du climat de l'investissement.** Comme le montrent les expériences de la Chine et, plus récemment, de l'Inde, les réformes additionnelles peuvent, si elles s'inscrivent dans un cadre programmatique, avoir un impact tangible sur le développement, même avant la mise en place d'un programme de réforme détaillé. Il est donc capital que les pays qui doivent s'atteler à un programme de réforme important et difficile aient la volonté politique et la capacité de lever un certain nombre d'obstacles contraignants à l'activité des entreprises. Ils pourront ainsi établir la crédibilité de leur engagement, ce qui leur permettra d'améliorer progressivement le cadre de l'activité économique.

22. L'expérience montre que, pour renforcer les capacités du secteur public à définir et mettre en œuvre un programme de réforme du climat de l'investissement dans un pays, il est très important d'établir une base rigoureuse et standardisée pour évaluer les problèmes, identifier les priorités et ensuite suivre les progrès accomplis. Les enquêtes menées auprès des entreprises sous la direction d'experts afin d'établir les critères de référence des principales caractéristiques du cadre de l'activité économique dans les pays sont des instruments très utiles pour identifier les contraintes et fournir aux gouvernements des informations en retour sur l'efficacité des réformes. Ces enquêtes présentent l'avantage supplémentaire de renforcer l'influence du secteur privé dans le dialogue avec les autorités.

23. Ainsi, pour inciter le secteur public à adopter une approche programmatique pour la réforme du climat de l'investissement, le Groupe de la Banque mondiale accorde une importance accrue à la mesure des résultats — tant pour les services de conseil que pour les activités de prêt. C'est ainsi que le FIAS suit de façon systématique l'application des recommandations pendant plusieurs années après la fin d'une mission. Les indicateurs tirés de *Doing Business* et des enquêtes sur le climat de l'investissement sont désormais utilisés aussi pour les opérations de suivi et d'évaluation de la Banque mondiale. Ils sont par exemple utilisés en Russie pour suivre l'évolution du fardeau que représente la réglementation pour les petites entreprises, et au Brésil pour évaluer les progrès d'un prêt à l'ajustement de 505 millions de dollars qui inclut des éléments visant à améliorer les réglementations du

climat de l'investissement et à réduire les coûts logistiques. Dans ce contexte, l'appui apporté aux études diagnostiques en cours du Groupe de la Banque mondiale doit se poursuivre et être mieux intégré à un programme plus large de mesure des résultats pour les opérations de prêt liées au développement du secteur privé. Et, pour que l'action engagée pour mesurer les résultats puisse s'inscrire dans la durée, il est indispensable que les gouvernements des pays clients fassent davantage d'efforts pour renforcer leurs capacités.

Coordination des bailleurs de fonds

24. **La coordination efficace des bailleurs de fonds, qui inclut des partenariats très productifs avec d'autres bailleurs de fonds, permet au Groupe de la Banque mondiale de renforcer son action et d'avoir un impact plus important sur le développement.** Les mécanismes de coordination classiques instaurés au niveau des pays pour les questions liées au climat de l'investissement se révèlent très utiles du fait que d'autres organismes d'aide se basent de plus en plus sur les résultats et les données des études diagnostiques du Groupe de la Banque mondiale pour la conduite de leurs propres programmes et initiatives. Par exemple, les résultats des enquêtes sur le climat de l'investissement sont utilisés par d'autres organismes pour élaborer des programmes de réforme tels que les programmes du DfID pour le Mozambique et le Kenya. Parmi les autres partenariats, citons : la collaboration de l'IDA avec la BERD et la BAD pour la mise en œuvre et le financement d'enquêtes sur le climat de l'investissement ; les activités de cofinancement et les services de promotion et de développement des investissements du FIAS (la SFI finance à peu près 20 % des coûts d'exploitation de ces services, le reste étant couvert par de multiples bailleurs de fonds) ; et le guichet du Fonds fiduciaire norvégien pour les activités liées au secteur privé et à l'infrastructure, qui fournit des dons pour les activités du Groupe de la Banque mondiale qui visent à intégrer aux opérations courantes de la Banque et de la SFI le climat de l'investissement, la gouvernance et les équipements d'infrastructure pour les pauvres.

POLITIQUE DU GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE EN MATIÈRE DE SERVICES D'INFRASTRUCTURE

25. **Le nouveau Plan d'action du Groupe de la Banque mondiale pour l'infrastructure².** Dans un contexte marqué par la diminution des prêts de la Banque en faveur de l'infrastructure au cours des années 90, la baisse récente de l'investissement privé et l'existence d'une énorme demande insatisfaite, le Groupe de la Banque mondiale a élaboré un Plan d'action pour l'infrastructure (examiné par le Conseil en juillet 2003 et le Comité du développement en septembre de la même année). Dans le cadre de ce Plan d'action, le Groupe s'est engagé à soutenir l'offre de services d'infrastructure en adoptant une politique plus équilibrée et plus pragmatique, et en particulier en mobilisant des fonds auprès de sources publiques et privées. Des progrès substantiels ont été faits et le Plan d'action pour l'infrastructure a bien avancé. Par exemple, la Banque a énoncé ses choix d'orientation quant aux rôles respectifs des secteurs public et privé pour la fourniture des services d'infrastructure et, pour les faire connaître, elle a édité une série de notes d'orientation spéciales sur les secteurs de l'électricité, de l'eau, des transports et des télécommunications. Cela s'est traduit par des projets concrets pour répondre à la demande des pays clients ; la BIRD/IDA ont débloqué un milliard de dollars de plus en faveur de l'infrastructure pendant l'exercice 04. Elle a aussi entrepris de reconstruire la base de connaissances sur l'infrastructure en étoffant ses travaux d'analyse dans le secteur de l'infrastructure, en élaborant un nouvel outil

² Voir le document d'accompagnement « Opérations du Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de l'infrastructure : état d'avancement du Plan d'action pour l'infrastructure ».

analytique, « Évolution récente de la situation économique dans le secteur de l'infrastructure » (qui a été testé en Colombie et en Indonésie), en investissant dans des études régionales sur l'infrastructure avec des partenaires comme elle l'a fait en Asie de l'Est et Pacifique avec la BAsD et la BJCI, et en s'employant à élaborer des indicateurs pour la mesure des résultats. Le Groupe de la Banque mondiale a aussi entrepris d'examiner de nouvelles approches et de nouveaux instruments afin de s'impliquer davantage au niveau des collectivités territoriales — politique inaugurée avec la création du Fonds municipal — et au niveau international/régional, où il existe un nombre important de projets à l'étude en particulier pour l'Afrique. Le Groupe cherche en outre à développer l'application des instruments d'atténuation des risques et à déterminer dans quelle mesure il serait possible de confier un rôle plus important aux petits prestataires de services ; c'est ainsi qu'il a entrepris par exemple une étude mondiale sur cette catégorie d'entreprises (via le programme international PPIAF) et inclu de petits prestataires dans plusieurs projets bénéficiant d'une assistance basée sur les résultats.

26. **L'équilibre entre les rôles respectifs des secteurs public et privé.** Le Groupe de la Banque mondiale établit de façon pragmatique tout un ensemble de partenariat publics-privés pour traiter les questions de financement et de gestion. Par exemple, trois projets conjoints IDA-SFI sont en préparation pour le secteur de l'électricité dans trois pays africains, et la répartition des responsabilités entre le secteur public et le secteur privé est différente dans chaque cas. Cela permet d'allier la compétence du secteur privé pour l'exploitation des investissements et les financements publics lorsque les risques sont tels que les entreprises privées ne sont pas disposées à investir. De même, les concessions pour les infrastructures urbaines peuvent être séparées des concessions pour les infrastructures rurales parce que différentes catégories d'investisseurs peuvent s'intéresser à des localisations différentes qui n'ont pas les mêmes caractéristiques de risque. En outre, de plus en plus de prestataires privés des marchés émergents assument un rôle de premier plan dans la mise en place de système de partenariats publics-privés (c'est le cas par exemple de sociétés privées du Brésil, d'Afrique du Sud et d'Inde). Dans les secteurs où il existe une clientèle individuelle, les partenariats publics-privés innovent en montant des structures où la participation privée revêt la forme d'investissements de portefeuille par les institutions locales, les capacités d'exploitation étant fournies par des tierces parties (publiques ou privées) dans le cadre de mécanismes simples de répartition des risques.

27. **Accroître les financements de l'infrastructure, en particulier au niveau des collectivités territoriales.** Étant donné que les besoins de financement augmentent dans le secteur de l'infrastructure et que les ressources dont dispose le secteur public ne peuvent progresser au même rythme, il est à l'évidence nécessaire de solliciter les marchés financiers privés afin de faire jouer l'effet de levier et de mobiliser davantage de capitaux pour le développement de l'infrastructure. De nouveaux produits améliorés d'atténuation des risques et de nouvelles applications, en particulier dans les domaines du risque de change et du risque réglementaire, permettront de faciliter les rapports avec ces marchés. Le Groupe de la Banque mondiale a déjà entrepris de renforcer les capacités institutionnelles (c'est-à-dire la réglementation économique, la réforme judiciaire, la résolution des différends, etc.) pour permettre aux marchés financiers de financer le développement de l'infrastructure. Mais pour pouvoir réduire encore le déficit de financement, le Groupe doit faire davantage d'efforts et travailler aussi à la mise au point de produits et d'applications novateurs dans le domaine de l'atténuation des risques afin de promouvoir la mobilisation des capitaux en faveur du développement de l'infrastructure. En outre, comme une proportion de plus en plus importante du développement de l'infrastructure est attribuable aux collectivités locales, le

Groupe de la Banque mondiale doit renforcer le soutien qu'il apporte aux collectivités locales chargées de la fourniture des services d'infrastructure. Afin de mobiliser davantage de capitaux pour les services d'infrastructure, il est d'une importance cruciale d'aider les collectivités locales à s'affranchir d'une totale dépendance à l'égard des financements de l'administration centrale et à recourir davantage à des financements commerciaux — en renforçant encore les capacités institutionnelles et en fournissant des instruments d'atténuation des risques.

28. **Dégager un espace budgétaire.** À la suite d'une récente délibération du Conseil du FMI (avril 2004), le FMI et la Banque ont entrepris d'examiner, dans un certain nombre de pays pilotes, la possibilité d'accroître les crédits budgétaires disponibles pour les investissements productifs publics, en particulier dans le secteur de l'infrastructure. La méthode d'approche est centrée sur trois éléments clés — le ciblage de l'équilibre budgétaire du moment, le traitement des entreprises publiques, et la prise en compte des partenariats publics-privés — et elle prend en considération le fait que les dépenses publiques consacrées aux équipements d'infrastructure peuvent générer ultérieurement des recettes et de la croissance, et qu'il ne faut donc pas les comprimer indûment. Dans un certain nombre de pays pilotes, la Banque et le Fonds étudient les moyens de mettre ces principes en pratique. Dans cette optique, ils s'attachent principalement à déterminer comment il serait possible de soutenir les investissements publics dans l'infrastructure tout en respectant les principes de responsabilité financière et de maintien de l'endettement dans des limites tolérables ; d'exclure des objectifs budgétaires les entreprises publiques qui ont adopté un mode d'exploitation commercial ; et d'évaluer et de gérer avec plus de précision les dettes du secteur public contractées dans le cadre des partenariats publics-privés.

29. **Tarification et politique de subvention.** Pour les fournisseurs d'infrastructure, qu'ils soient publics ou privés, il est indispensable de dégager régulièrement un cash flow suffisant. C'est une chose particulièrement difficile dans les secteurs de l'électricité et de l'eau. L'augmentation des recettes provenant des usagers sans sacrifier les objectifs sociaux et en évitant des réactions politiques négatives, est un élément fondamental des stratégies de réformes. Mais pour cela, il est indispensable d'être assuré d'obtenir des investisseurs, publics et privés, des liquidités en quantité suffisante. La Banque a toujours eu pour politique d'exiger lorsque c'était possible l'application d'une tarification suffisante pour couvrir les coûts dans les secteurs d'infrastructure, tels que l'électricité, mais pas dans le secteur routier. Aucune dose de pragmatisme ne permet de contourner la nécessité de fixer les tarifs à un niveau approprié, même s'il faut incorporer des mécanismes de subventions croisées ou des subventions basées sur les résultats judicieusement étudiées pour remédier à l'insuffisance des moyens financiers d'une partie de la clientèle. Si les tarifs sont inadéquats, il est plus difficile aussi de justifier l'augmentation des crédits budgétaires. Pourtant l'insistance à faire valoir la nécessité d'engager une réforme tarifaire politiquement difficile peut empêcher la participation d'une clientèle productive. Des conseils ont été fournis aux services de la Banque au sujet des méthodes d'approche à adopter pour faire face aux situations dans lesquelles les prestataires de services ne sont pas financièrement viables au moment considéré.

30. **L'aide basée sur les résultats.** Le Groupe de la Banque mondiale poursuit activement l'étude des systèmes d'aide basée sur les résultats (ABR), qui peuvent être des instruments efficaces pour inciter des partenariats publics-privés à fournir des services d'infrastructure aux populations démunies. Ces systèmes comprennent le versement par l'État de paiements ciblés et basés sur les résultats combiné au prélèvement d'une redevance d'usage afin d'établir une

tarification appropriée tout en fournissant des subventions bien ciblées et basées sur les résultats. Le développement des systèmes d'aide basée sur les résultats avec le concours financier du Groupe de la Banque mondiale afin d'atténuer les risques qu'implique l'octroi de subventions présente trois avantages potentiels. Cela permet : i) d'élargir l'accès aux marchés financiers privés, ii) d'améliorer les résultats des prestataires privés, et iii) d'accroître les opérations du Groupe dans les services d'infrastructure. Sur les 30 projets en préparation ou en cours d'exécution par exemple, l'IDA et la SFI ont financé un projet novateur dans le secteur de l'électricité au Tadjikistan. L'application à plus grande échelle des systèmes d'aide basée sur les résultats est un élément clé du nouveau Plan d'action pour l'infrastructure.

ORIENTATION DES TRAVAUX À VENIR

1. Services-conseils et renforcement des capacités. Le soutien apporté par le Groupe de la Banque mondiale aux programmes de réforme du climat de l'investissement élaborés par ses pays clients prendra sans doute la forme de services de conseil assortis de financements à l'appui des réformes, ou d'actions entièrement centrées sur les services-conseils et le renforcement des capacités. Étant donné qu'il faudra manifestement accroître l'aide au développement, nous prévoyons un recours accru aux services-conseils assortis de prêts à l'appui des réformes pour les pays qui ont des besoins de financement du budget ou de la balance des paiements. Toutefois, comme les avantages des services-conseils ne dépendent pas de la situation budgétaire ou de la balance des paiements d'un pays, nous anticipons une augmentation de la demande de services exclusivement axés sur le conseil, dont certains seront fournis en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds. *Les Ministres estiment-ils que les services du Groupe de la Banque mondiale exclusivement axés sur le conseil qui visent à soutenir le programme de réforme du climat de l'investissement peuvent jouer un rôle important ?*

2. Mesure des résultats. Pour aider le secteur public à s'investir durablement dans une approche programmatique pour la réforme du climat de l'investissement, le Groupe de la Banque mondiale accorde une importance accrue à la mesure des résultats — tant pour les services de conseil que pour les opérations de prêt. Dans ce contexte, le soutien aux études diagnostiques en cours du Groupe de la Banque mondiale, telles que le Projet « Doing Business » et les évaluations du climat de l'investissement doit continuer et être complété par un programme amélioré de suivi des résultats des réformes touchant le climat de l'investissement et l'infrastructure. Pour que les efforts déployés afin d'améliorer la mesure des résultats puissent s'inscrire dans la durée, il faudra renforcer les capacités du Groupe de la Banque mondiale ainsi que celles des gouvernements des pays clients. *Les Ministres estiment-ils que le programme de mesure des résultats pour la réforme du climat de l'investissement doit être encore développé et qu'il justifie des efforts soutenus au niveau du suivi et de l'évaluation ?*

3. Économie politique de la réforme de l'infrastructure et espace budgétaire. Le modèle d'entreprise du Groupe de la Banque mondiale met l'accent sur la nécessité de trouver des solutions pragmatiques dans tout le spectre de la fourniture de services d'infrastructure publics et privés. Cela implique d'établir un équilibre entre les objectifs de différentes parties prenantes sur les questions fondamentales, comme le fait d'assurer durablement des services d'infrastructure par l'application du principe de recouvrement des coûts tout en répondant aux besoins des consommateurs pauvres. Cela implique aussi de tenir compte de la nécessité de préserver l'équilibre budgétaire global lorsqu'il s'agit d'engager des dépenses au titre de l'infrastructure publique, que ce soit par des investissements directs, des contributions à des

partenariats publics-privés, ou par la fourniture de subventions ciblées à des consommateurs pauvres. *Les Ministres approuvent-ils l'objet des travaux envisagés par le FMI et la Banque afin d'élaborer un cadre de référence commun pour assurer l'équilibre budgétaire et la gestion appropriée des risques tout en conservant une certaine flexibilité budgétaire pour les investissements d'infrastructure publics ?*

**Les opérations du Groupe de la Banque mondiale
dans le secteur de l'infrastructure :
État d'avancement
du Plan d'action pour l'infrastructure**

15 septembre 2004

L'objet du présent document est d'informer le Comité du développement sur l'avancement du Plan d'action pour l'infrastructure, qui a été examiné par le Comité du développement en septembre 2003. Ce document complète la note au Comité du développement sur les « Éléments du programme de croissance », qui résume les principaux aspects du volet croissance de l'aide au développement et souligne en particulier la contribution de l'infrastructure. Il met notamment en lumière les principaux domaines où des progrès sont enregistrés, ainsi que les problèmes liés au soutien du Groupe de la Banque à l'infrastructure qui intéressent le plus le Comité du développement. Un bilan détaillé de tous les éléments des activités du Groupe dans le secteur de l'infrastructure a été présenté au Conseil des Administrateurs de la Banque mondiale en avril 2004.

L'infrastructure et le programme élargi du développement

1. Les activités que soutient le Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de l'infrastructure ont beaucoup évolué au cours des dernières décennies, et surtout au cours de ces dernières années. Elles ne consistent plus seulement à construire des actifs physiques, elles visent aussi à assurer l'offre de services — pour l'eau et l'assainissement, les sources d'énergie, et les modes de transport et de communication — en mettant davantage l'accent sur la qualité des services, l'efficacité dans l'organisation et la nécessité d'offrir des services à des prix abordables pour les bénéficiaires finaux. La fourniture d'infrastructure n'est plus considérée comme l'apanage du secteur public ou du secteur privé, mais de plus en plus comme l'affaire de partenariats publics-privés pour l'exploitation et le financement.

2. Dans le programme d'action élargi pour le développement, l'infrastructure occupe une place centrale, et l'on considère maintenant qu'elle joue un rôle majeur dans la promotion de la croissance, le recul de la pauvreté et la réalisation des objectifs de développement du Millénaire (ODM). Preuve a été faite que les services d'infrastructure sont, avec les ressources humaines et les politiques et institutions qui façonnent le climat de l'investissement, un facteur crucial pour la croissance d'un pays. L'évaluation d'un certain nombre d'études sur la corrélation qui existe entre un investissement d'infrastructure et la productivité ou la croissance³ d'un pays tend à montrer que le rapport investissement/croissance est élevé, en particulier dans les premiers stades du développement, lorsque les équipements sont rares et que les réseaux essentiels ne sont pas encore achevés. Une autre étude montre que si, pour les stocks physiques des télécommunications et de la production d'électricité, l'Afrique avait enregistré des taux de croissance comparables à ceux de l'Asie de l'Est, son taux de croissance annuel aurait été supérieur de 1,3 % environ pendant les années 80-90⁴. D'après les estimations d'une étude récente sur l'Amérique latine, le manque d'investissements dans l'infrastructure au cours des années 90 a réduit la croissance de 1 à 3 points de pourcentage sur le long terme⁵. Enfin, une analyse récente des taux de rentabilité économique moyens des projets d'infrastructure financés par la Banque mondiale a confirmé une fois encore l'importance de la contribution de l'infrastructure au plan économique : les taux de rentabilité économiques moyens des projets d'infrastructure évalués au cours de trois dernières années s'élevaient à non moins de 35 % et ont atteint un niveau très respectable de 20 % au cours des 40 dernières années.

3. D'importants éléments d'appréciation et un nombre croissant de données empiriques montrent qu'il existe un lien de corrélation clair entre les services d'infrastructure et un grand nombre d'ODM. Les services d'infrastructure, sous forme d'adduction d'eau et d'assainissement, et dans une certaine mesure sous forme de logements et de TIC, sont explicitement couverts par les ODM et représentent donc des objectifs en eux-mêmes. En outre, les services d'infrastructure apportent une contribution utile pour d'autres ODM tels

³ Banque mondiale (2004). Rapport de suivi mondial 2004 ; 94-95. Washington : Banque mondiale

⁴ Esfanhani, Hadi et Maria Teresa Ramirez (2003), « Institutions, Infrastructure and Economic Growth ». *Journal of Development Economics*. 70 : 443-477.

⁵ Calderon, Cesar, William Easterly et Luis Servén. (2003). « How did Latin American Infrastructure Fare in the era of Macro-economic Crises? ». *The Limits of Stabilization : Infrastructure, Public Debts, and Growth in Latin America*. Washington : Banque mondiale, et Palo Alto : Stanford University.

que la santé, l'éducation et la parité des sexes. Une enquête basée sur 49 études⁶ conclut que l'accès à l'eau salubre réduit de 55 % la probabilité de la mortalité infantile. L'OMS souligne que 88 % des maladies diarrhéiques sont imputables à l'eau non potable et à des problèmes d'assainissement et d'hygiène⁷. Les transports facilitent l'accès aux soins de santé et permettent une utilisation plus fréquente de ces services ; de fait, 11,5 % des Africains indiquent que le manque de moyens de transports ou leur coût élevé est l'obstacle le plus important à l'accès aux soins⁸. Une autre étude montre qu'un indice composite de l'infrastructure (couvrant l'eau salubre, l'absence de pollution dans les locaux, un assainissement de qualité et un logement décent) a un impact important sur la mortalité infantile et juvénile, et qu'une amélioration de 10 % dans les équipements d'infrastructure se traduit par une réduction de 1,2 à 2,0 % de la mortalité des enfants de moins de 5 ans⁹. Des données empiriques commencent aussi à être recueillies sur la contribution de certains services d'infrastructure (tels que les transports ou les télécommunications) aux ODM et à des objectifs mondiaux dans d'autres domaines tels que l'éducation.

4. Un accès plus large à des services d'infrastructure de qualité peut favoriser la croissance et le recul de la pauvreté. Toutefois, l'accès aux services et leur qualité sont insuffisants dans la plupart des pays en développement. Les possibilités d'accès à des services d'infrastructure de qualité sont particulièrement insuffisantes dans les régions rurales. Par exemple, selon les estimations établies, la moitié seulement de la population des pays à faible revenu a accès à des services d'eau et d'assainissement, contre près de trois quarts de la population dans les zones urbaines. L'accès à l'électricité est encore plus restreint, puisque ces services ne couvrent que 20 % de la population rurale dans les pays à faible revenu, contre 60 % de la population urbaine. Pour élargir l'accès à des services d'infrastructure de qualité dans des proportions satisfaisantes, il faudra effectuer des investissements importants dans de nouveaux actifs physiques ainsi que dans les opérations d'exploitation et d'entretien. D'après les estimations actuelles, les besoins de financement se situent autour de 7 % du PIB pour l'ensemble des pays en développement, ce qui couvre à la fois les nouveaux investissements et les dépenses d'exploitation et d'entretien. Ces besoins peuvent atteindre non moins de 9 % du produit intérieur brut dans les pays à faible revenu. La comparaison de la part dans le PIB des investissements et des dépenses d'exploitation et d'entretien réalisés antérieurement (approximativement 3,5 % du PIB de l'ensemble des pays en développement) avec les besoins prévus montre qu'il faudra peut-être doubler le niveau actuel des financements consacrés à l'infrastructure.

Réorienter les opérations du Groupe de la Banque mondiale dans l'infrastructure

5. Lorsque l'on connaît d'une part le rôle fondamental que joue l'infrastructure dans la promotion du développement et la réduction de la pauvreté, et d'autre part les importants besoins non satisfaits en matière de services d'infrastructure, on comprend la gageure fondamentale que doit relever le Groupe de la Banque mondiale dans le secteur de

⁶ Esrey, S.A., J.B. Potash, L. Roberts et C. Schiff. (1991). « Effects of Improved Water Supply and Sanitation on Ascariasis, Diarrhea, Dracunculiasis, Hookworm Infection, Schistosomiasis and Trachoma », Bulletin de l'Organisation mondiale de la santé. 69(5) : 609-621.

⁷ OMS. (2002). Rapport sur la santé dans le monde 2002 : réduire les risques, promouvoir une vie saine. Genève : OMS

⁸ Ross, Fiona, Richard Matzopoulos et Rozett Phillips. (1997). « The Role of Rural Electrification in Promoting Health in South Africa ». EDRC Report Series. Cap Town : Energy and Development Research Center.

⁹ Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon et Tito Yepes. (2003). « Achieving the Millennium Development Goals – A Multi-Sectoral Approach Revisited. » Document de travail 3163 de la série Recherche sur les politiques. Washington : Banque mondiale.

l'infrastructure. Pour pourvoir aux besoins de services d'infrastructure, il faudra mobiliser toutes les sources de financement : les investissements privés locaux et étrangers, les investissements publics locaux et les investissements des institutions financières internationales (IFI) et des bailleurs de fonds bilatéraux. Selon un usage établi de longue date, la plupart des investissements d'infrastructure sont pris en charge par le budget de l'État, qui finance à peu près 70 % des dépenses totales actuelles. La contribution du secteur privé s'élève à quelque 20 %-25 % et celle de l'aide publique au développement à approximativement 5 %-10 %. Le Groupe de la Banque mondiale reconnaît que, compte tenu de la gageure à relever et des besoins globaux de financement, les IFI et les bailleurs de fonds bilatéraux ne sont que des acteurs modestes, mais qu'ils peuvent jouer un rôle de catalyseur important en mobilisant des financements de multiples sources.

6. Le *Plan d'action pour l'infrastructure* fournit une base permettant à la Banque de renforcer son rôle de catalyseur en proposant une approche plus souple, plus pragmatique et plus équilibrée en matière de fourniture de services d'infrastructure. Elle a défini cette approche en s'appuyant sur l'importante somme d'enseignements qu'elle a pu tirer pendant plusieurs décennies au sujet de la fourniture d'infrastructure tant par le secteur public que le secteur privé, et au sujet de diverses formes de partenariats publics-privés. Dans le cadre de ce Plan d'action, le Groupe de la Banque a clairement signalé à ses agents, ses clients et ses partenaires le rôle central de l'infrastructure dans le programme de développement. Et il a en outre indiqué comment il conçoit, à la lumière de l'expérience acquise, les rôles complémentaires du secteur public et du secteur privé dans ce domaine en soulignant qu'il était disposé à s'impliquer dans tout le spectre des interventions publiques-privées, tant pour le financement des équipements d'infrastructure que pour la fourniture des services.

7. Sur la base des enseignements tirés tout au long des années 90, la Banque a élaboré des notes d'orientation sur les rôles respectifs des secteurs privé et public — qui décrivent les possibilités d'intervention du Groupe de la Banque mondiale dans les différents stades de la réforme pour chaque secteur d'infrastructure — et qui montrent l'évolution du modèle d'entreprise du Groupe¹⁰. Le Groupe de la Banque s'est en outre attaché à appliquer ces directives au niveau des projets et des transactions. L'année dernière a été marquée par de nombreux exemples de projets et de transactions associant le secteur public et le secteur privé pour le financement et l'exploitation des investissements, qui conjuguent les ressources de l'IDA, de la BIRD, de la SFI, de la MIGA et les dons de bailleurs de fonds, et utilisent des instruments divers tels que les garanties et l'aide basée sur les résultats.

Le Plan d'action pour l'infrastructure – Principales avancées

8. Le Plan d'action a été approuvé par le Conseil de la Banque en juillet 2003. Par ce document, le Groupe de la Banque s'engageait à répondre à l'augmentation de la demande d'infrastructure émanant de ses pays clients, à reconstruire la base d'études diagnostiques au niveau des pays et à renforcer les instruments et approches du Groupe. La mise en application de certains engagements (voir encadré 1) fait l'objet d'un suivi attentif de la direction, et un rapport d'activité détaillé sur tous les éléments du Plan d'action a été soumis au Conseil des Administrateurs de la Banque en avril 2004¹¹.

¹⁰ Banque mondiale. (2004). Public and Private Sector Roles in Water, Transport, Gas, Energy, and ICT. Washington : Banque mondiale.

¹¹ Banque mondiale. (2004). Infrastructure Action Plan - Update. Washington : Banque mondiale.

Encadré 1 : Plan d'action pour l'infrastructure — Vue d'ensemble des progrès réalisés

La Banque a réagi à la demande croissante des pays clients en fournissant des directives sur les rôles respectifs des secteurs public et privé, en augmentant les prêts et les activités de conseil en faveur de l'infrastructure et en travaillant avec d'autres partenaires du développement pour exploiter les synergies et élaborer des approches communes. Elle a mis au point un modèle d'analyse — « Évolution économique récente dans le secteur de l'infrastructure » (REDI) — et elle a entrepris de reconstruire sa base d'études diagnostiques nationales et d'investir dans la collecte de données afin d'améliorer la gestion des résultats. La Banque a aussi amélioré ses instruments et ses méthodes d'approche en créant un département intersectoriel de l'économie et du financement de l'infrastructure, en renforçant ses instruments de gestion des risques, en étudiant la possibilité d'interventions plurinationales et de participation des collectivités locales, et en renforçant la collaboration au sein du Groupe de la Banque.

Répondre à la demande d'infrastructures émanant des pays clients

9. L'action engagée par le Groupe de la Banque pour répondre à la demande des pays clients et améliorer la fourniture des services d'infrastructure sous les principaux aspects que sont l'accès, l'efficacité, la qualité et la tarification abordable a bien avancé. Dans ce contexte, depuis le démarrage du Plan d'action en juillet 2003, la Banque a sensiblement accru le nombre des projets et des études économiques et sectorielles en préparation tant pour l'exercice 04 que pour l'exercice 05. Elle a effectué approximativement 70 études économiques et sectorielles gérées au niveau des régions pendant l'exercice 04 et elle prévoit d'en effectuer à peu près autant pendant l'exercice 05. Elle a par ailleurs pris des engagements à hauteur de près de 6,5 milliards de dollars pour de nouveaux prêts dans le secteur de l'infrastructure au cours de l'exercice 04, ce qui représente une augmentation de 1,1 milliard de dollars par rapport à l'exercice 03 (voir tableau 1 ci-après). Ce montant est sensiblement plus élevé que les engagements pris au titre du Plan d'action pour l'infrastructure. Le total des engagements de la SFI en faveur de l'infrastructure pour l'exercice 04 s'élevait à 983 millions de dollars, ce qui représente une nette progression par rapport à l'exercice 03 (649 millions de dollars) et à l'exercice 02 (722 millions de dollars). Cette progression s'explique en grande partie par l'augmentation des montants engagés par la SFI en faveur de projets individuels¹². Les garanties accordées par la MIGA dans le secteur de l'infrastructure au cours de l'exercice 04 ont toutefois diminué, tombant de 793 millions de dollars pour l'exercice 03 à 391 millions de dollars, mais l'Agence pense que la demande de garanties va à nouveau augmenter au cours de l'exercice 05. Le volume des prêts/crédits de la BIRD et de l'IDA pour l'exercice 05 devrait rester élevé dans tous les secteurs. L'un des secteurs qui va faire l'objet d'une attention particulière est celui de l'énergie renouvelable, pour lequel la Banque a pris l'engagement explicite d'accroître ses concours de 20 % par an pendant les quelques années à venir¹³.

¹² Les prêts B de la SFI en faveur de l'infrastructure ont aussi fortement augmenté, passant de 166 millions de dollars en 2003 à 321 millions de dollars en 2004.

¹³ Ces objectifs ont également un rapport avec les récents débats qui ont entouré l'examen des industries extractives.

**Tableau 1 : Projets et engagements dans le secteur de l'infrastructure
(en millions de dollars) pour l'exercice 04
(BIRD/IDA+FEM+garanties+financements spéciaux)**

	Nombre de projets		Engagements (en millions de dollars)	
	Ex. 03	Ex. 04	Ex. 03	Ex. 04
<u>SECTEUR</u>				
Énergie et mines	21,8	18,9	1,206	1,042
TIC	4,6	3,6	115	97
Transports	20,4	31,1	2,731	3,819
Eau et assainissement	18,0	21,5	1,295	1,493
TOTAL	64,8	75,1	5,346	6,451
Thème urbain	19,3	16,9	1,594	1,369
<u>RÉGION</u>				
AFR	16,5	19,6	1,362	1,554
EAP	15,2	17,2	1,405	1,692
ECA	9,9	14,3	361	779
LCR	11,2	8,6	675	828
MNA	3,1	5,6	273	731
SAR	8,9	9,7	1,270	866
TOTAL	64,8	75,1	5,346	6,451
<u>TYPE DE PRODUIT</u>				
BIRD	23,5	26,1	3,055	3,495
IDA	33,2	41,5	2,161	2,795
FEM	5,0	5,4	53	89
Garanties	1,0	1,0	75	59
Financements spéciaux	2,2	1,1	2	12
TOTAL	64,8	75,1	5,346	6,451
<u>TOTAL</u>				
Total Banque mondiale	261	267	18,909	20,493
Infrastructure en % du total	25 %	28 %	28 %	31 %
Banque mondiale				

10. Au cours de l'exercice 04, la place de l'infrastructure a augmenté dans les programmes-pays grâce à la souplesse de programmation des opérations inscrites dans les CAS existantes. Dans les CAS plus récentes, on dénote une tendance en faveur d'un traitement plus approfondi du programme de croissance et un intérêt plus important à la contribution que peut apporter l'infrastructure dans ce contexte. L'examen d'un échantillon récent de 25 CAS montre que la majorité de ces stratégies donnent une place prépondérante à la promotion de la croissance dans les programmes d'action des pays et attribuent un rôle évident aux services d'infrastructure pour promouvoir la croissance¹⁴. Certaines CAS récemment approuvées telles que celle qui concerne l'Indonésie montrent que l'infrastructure occupe une place très importante, tant pour ce qui est des analyses que des activités opérationnelles.

11. En outre, le nombre des opérations où le rôle joué par l'infrastructure dans le développement est explicitement mentionné dans le contexte de résultats de développement multisectoriels va croissant. L'illustration en est donnée par la question de la logistique commerciale pour faciliter la compétitivité des échanges, qui est elle-même un facteur de croissance. Il y a à l'heure actuelle entre 15 et 20 opérations axées sur la facilitation des échanges et du transport dans les projets à l'étude pour les trois prochaines années. De même, le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à accroître ses interventions dans les activités

¹⁴ Voir « Growth, Trade and Poverty Reduction », Projet de document de synthèse IDA14 (mise à jour).

axées sur les énergies renouvelables et le rendement énergétique afin de servir les objectifs plus larges des pays. Le programme d'adduction et d'assainissement, où la Banque joue un rôle de premier plan dans le cadre de la campagne internationale qui a été engagée (voir encadré 2), a aussi des objectifs et un champ d'action multisectoriels. Les activités de ce type ne transparaissent pas toujours dans le portefeuille d'infrastructure en tant que telles, mais elles sont des éléments majeurs d'une action plus large de la Banque mondiale.

Encadré 2 : Revitaliser les opérations d'adduction d'eau et d'assainissement

Comme d'autres secteurs d'infrastructure, le secteur Adduction d'eau et assainissement met l'accent sur l'engagement des opérateurs publics et privés pour améliorer ce type de services dans le monde en développement. La participation du secteur privé est d'une importance capitale car le secteur public ne peut à lui seul parer à tout pour atteindre les ODM et répondre aux besoins des pauvres. Dans le même temps, le secteur Adduction d'eau et assainissement a d'énormes difficultés à attirer les investisseurs privés pour différentes raisons, qui concernent tout à la fois le recouvrement des coûts, la tarification abordable, les déficiences institutionnelles et le manque d'accès aux marchés financiers. La Banque soutient plusieurs initiatives pour attirer de nouveaux opérateurs et elle recourt au mécanisme de l'aide basée sur les résultats pour améliorer la performance des prestataires de services et financer des subventions en faveur des pauvres. Les prêts accordés pour des opérations d'adduction d'eau et d'assainissement ont augmenté — passant de 523 millions de dollars pour l'exercice 02 à 1,5 milliard de dollars pour l'exercice 04 — et dans ce contexte, la Banque s'emploie activement à améliorer son portefeuille d'assainissement. Elle a entrepris des évaluations sur documents dans 21 pays afin de définir les grandes lignes des stratégies à appliquer pour atteindre les ODM liés à l'adduction et l'assainissement et elle a augmenté le nombre des études économiques et sectorielles intéressant ce secteur (elles sont passées de 19 pour l'exercice 03 à 29 pour l'exercice 05), études qui traitent des questions de fond et suggèrent des actions prioritaires. Elle participe activement à l'action engagée au niveau international pour recueillir des données afin de mieux suivre les progrès réalisés dans le secteur, et elle s'emploie à renforcer la coordination des bailleurs de fonds — en guidant en particulier l'utilisation stratégique des programmes mondiaux financés par les bailleurs de fonds — afin de mieux harmoniser son action avec celle de ses partenaires.

12. Comme on l'a vu plus haut, beaucoup a été fait pour répondre à la demande des pays clients soucieux de voir le Groupe de la Banque mondiale s'engager davantage dans le secteur de l'infrastructure. Pour maintenir cette dynamique, la Banque doit continuer à travailler pour traiter le problème de l'espace budgétaire à dégager en faveur des investissements d'infrastructure. Les programmes pilotes lancés par le FMI/la Banque mondiale dans certains pays fourniront des éléments de base pour évaluer les possibilités d'élargir la marge de manœuvre disponible pour les investissements publics, notamment dans l'infrastructure, car ce sont des investissements porteurs de croissance et donc générateurs de recettes fiscales. En outre, la Banque doit continuer à s'attaquer aux principales contraintes qui limitent le soutien aux activités liées au secteur de l'infrastructure dans les pays BIRD, telles qu'identifiées par le Groupe d'étude pour les pays à revenu intermédiaire¹⁵. Il faut entre autres réduire le coût des transactions avec la Banque, élargir la gamme des produits du Groupe de la Banque et améliorer l'offre de ces produits. Les opérations pilotes concernant l'utilisation des procédures de sauvegarde des pays afin d'alléger la charge que représentent les opérations de la Banque dans les pays, tout en maintenant des normes environnementales et sociales rigoureuses sont un premier pas dans cette direction.

¹⁵ Banque mondiale. (2004). Enhancing World Bank Support to Middle Income Countries.

Investir dans la collecte de données sur les pays et reconstruire la base des connaissances sur les pays

13. La Banque a lancé une initiative afin d'approfondir l'état des connaissances sur les différents aspects de l'organisation des services d'infrastructure (accès, efficacité, qualité et tarification abordable) et de mieux mesurer les progrès accomplis dans le cadre des réformes du secteur. Il est très important d'approfondir les connaissances et d'améliorer les instruments de mesure pour mieux comprendre la contribution de l'infrastructure au développement économique, identifier les besoins d'investissement prioritaires et mesurer l'impact de l'infrastructure et les résultats obtenus dans ce domaine. Le modèle « Évolution économique récente dans le secteur l'infrastructure » (REDI) a été élaboré pour répondre à ces préoccupations en renforçant les analyses diagnostiques nationales du secteur. Les études diagnostiques effectuées à l'aide du modèle REDI présentent un instantané de l'état des services et des institutions du secteur de l'infrastructure dans un pays et des besoins d'investissement qui en découlent, ainsi qu'une analyse des questions de fond qui se posent dans ce secteur. La Banque a produit une dizaine d'analyses REDI/d'études économiques et sectorielles de type REDI pendant l'exercice 04 avec des diagnostics exhaustifs ou partiels du secteur. Dans un deuxième temps, il est prévu d'intégrer systématiquement l'approche méthodologique des modèles REDI à d'autres analyses de la Banque, telles que les examens des dépenses publiques.

14. La Banque travaille aussi avec d'autres BMD et des organismes bilatéraux afin d'établir des cadres de référence communs en matière d'analyse et de stratégie. À titre d'exemple, la Banque, la BJCI et la BASD ont entrepris de travailler sur une étude phare conjointe intitulée « Infrastructure Development in East Asia and the Pacific : The Way Forward », qui permettra de clarifier les questions touchant la politique de ces institutions et leur stratégie opérationnelle pour les prochaines années dans la région EAP (les synergies possibles seront aussi explorées avec l'Asie du Sud). L'étude, qui s'appuie sur de larges consultations régionales, est d'une importance capitale pour coordonner les approches des BMD et des organismes bilatéraux concernés tant au plan de la politique sectorielle que des financements. Des études analogues sont envisagées pour l'Amérique latine, ainsi que l'Europe et Asie centrale. La BJCI, l'Office allemand de la coopération technique et l'AFD ont aussi exprimé leur intérêt à collaborer à la réalisation de certaines études diagnostiques nationales. Ces études permettront de renforcer la connaissance analytique et diagnostique des principaux problèmes de fond qui se posent dans l'infrastructure et de fournir un cadre de référence sur la base duquel les BMD et les organismes bilatéraux pourront élaborer et coordonner des interventions appropriées au niveau national. La Banque a aussi assisté, en tant qu'organisatrice ou participante, à des conférences importantes, qui ont permis de renforcer la coordination entre les BMD et d'autres institutions de développement, tant pour l'ensemble des secteurs de l'infrastructure (Table ronde des IFI sur l'infrastructure par exemple) qu'au sein d'un secteur donné (Sommet mondial sur la société de l'information et Conférence de Bonn sur les énergies renouvelables). Dans ce contexte, la coopération de la Banque avec le NEPAD est particulièrement importante compte tenu des besoins d'infrastructure de l'Afrique¹⁶.

15. La Banque a par ailleurs entrepris d'élaborer une série d'indicateurs de base pour le secteur de l'infrastructure, indicateurs qui seront extrêmement utiles pour améliorer la qualité des diagnostics et mieux mesurer et gérer les résultats. Il sera important de disposer

¹⁶ La BAfD joue un rôle de premier plan dans le soutien apporté à la mise en œuvre du plan d'action du NEPAD pour l'infrastructure.

d'indicateurs de base pour montrer l'impact des interventions dans le secteur et suivre les progrès réalisés au fil du temps. Les indicateurs seront utilisés à de multiples fins : pour le suivi des ODM, le suivi d'IDA14, les rapports des institutions (Rapport de suivi mondial par exemple), les rapports des entreprises, pour chaque secteur et pour l'infrastructure de façon plus générale ; en tant qu'éléments d'appréciation pour les CAS basées sur les résultats ; pour l'amélioration de la mesure des résultats au niveau des projets ; et en tant qu'éléments d'information pour les analyses sur les pays (ils pourront servir par exemple de critères de référence). La poursuite de ce programme de travail nécessitera la collaboration de nombreux partenaires différents, tant à l'intérieur de la Banque qu'à l'extérieur. Pour assurer la viabilité à long terme de ce travail de suivi et d'évaluation, il sera important de renforcer les capacités statistiques des pays dans le domaine de la collecte et de l'utilisation des données relatives à l'infrastructure.

Renforcer les instruments et les méthodes d'approche du Groupe de la Banque mondiale

16. Il est capital d'accroître le montant des capitaux privés mobilisés par unité de ressources publiques disponibles, car cela conditionne l'efficacité des interventions de la Banque dans les secteurs de l'infrastructure. Dans ce contexte, la Banque a créé une nouvelle unité — le département de l'économie et du financement de l'infrastructure (voir encadré 3) — afin de mieux cerner les implications pratiques de l'économie analytique de l'infrastructure et d'élaborer des instruments et des stratégies pour financer les équipements d'infrastructure. Les nouvelles activités seront essentiellement centrées sur le renforcement des moyens dont dispose la Banque pour travailler avec des collectivités locales chargées de l'infrastructure, et élaborer des instruments d'atténuation des risques ; les activités dans ces deux domaines permettront d'améliorer l'aptitude de la Banque à travailler avec les pays à revenu intermédiaire.

Encadré 3 : Nouveaux domaines d'action liés à l'économie et au financement de l'infrastructure	
Financement de l'infrastructure	Utilisation accrue des garanties et développement de nouvelles applications des instruments d'atténuation des risques.
Mise en place de services d'infrastructure pour les pauvres	Intégration du principe de l'aide basée sur les résultats aux opérations courantes (uniformisation des procédures, élargissement de l'éligibilité et augmentation des secteurs couverts), et mise au point de mécanismes de rehaussement du crédit afin d'atténuer les risques liés au paiement de subventions.
Élargissement des possibilités d'accès des entités publiques, et notamment des services d'infrastructure des collectivités locales, aux marchés financiers	Établissement de plans d'entreprise, d'états financiers audités, de la cote de solvabilité, etc., et apport d'un soutien financier pour les premiers financements basés sur les mécanismes du marché.
Économie de l'infrastructure	Questions liées à l'espace budgétaire — avec le FMI — et évaluation des besoins d'investissement en infrastructure et des sources de financement.
Partenariats publics-privés (PPP)	Soutien aux clients de la Banque pour le montage de projets PPP (montage de la transaction et options en matière de financement, réglementation économique et gestion du risque lié au secteur public).

17. Les investissements d'infrastructure sont souvent effectués au niveau des collectivités locales, soit par les États/régions, soit par les municipalités. Toutefois, la Banque — qui exige une contre-garantie souveraine pour les investissements des collectivités locales dans les pays

BIRD— et la SFI — qui centre ses interventions sur le secteur privé — ne sont pas bien équipées pour servir les besoins des clients au niveau des collectivités locales. Le système de rétrocession des prêts aux États/régions et aux municipalités est le principal dispositif existant à l'heure actuelle qui permet à la Banque d'intervenir au niveau des collectivités territoriales. La Banque cherche à maximiser l'utilisation de ce dispositif, dans le secteur de l'eau en particulier, en adoptant des approches novatrices pour soutenir les investissements des collectivités locales. Plusieurs projets (en Éthiopie et en Colombie par exemple) comportent des prêts garantis par l'État, qui subordonnent les investissements d'infrastructure à la fourniture de preuves quant aux réformes engagées et au renforcement des institutions au niveau local. Dans d'autres cas (Philippines), l'administration centrale dispose de fonds qui doivent être rétrocédés aux autorités locales pour financer des contrats de conception-construction-location qui permettent de mobiliser des capitaux privés. Ces arrangements sont toutefois limités en ce qu'ils ne permettent pas d'engagement direct sur les marchés locaux ou avec les autorités locales.

18. La demande de financements est forte dans les secteurs où la fourniture des services est en général décentralisée et basée sur les communautés (comme pour l'eau et l'assainissement, les transports urbains, etc.). Toutefois la faible solvabilité et le manque de gouvernement d'entreprise qui caractérisent beaucoup d'entités locales sont des obstacles majeurs à l'octroi de prêts en l'absence d'un soutien de l'administration centrale. D'un autre côté, les prêts assortis d'une garantie de l'État limitent les possibilités d'atteindre ces entités et empêchent de mener les activités de renforcement des capacités nécessaires pour que ces entités puissent solliciter d'elles-mêmes les marchés financiers, ce qui est indispensable pour mobiliser des capitaux privés et combler ainsi le déficit de financement. Les problèmes que pose le financement des entités appartenant à des collectivités territoriales sont des obstacles majeurs qui empêchent le Groupe de la Banque d'élargir le champ de ses interventions aux secteurs d'infrastructure décentralisés¹⁷.

19. Le Groupe de la Banque a créé le Fonds municipal afin de mieux cerner les possibilités d'interventions plus directes dans le compartiment du marché des collectivités locales. Le Fonds municipal a mené à bien deux transactions (au Mexique et en Afrique du Sud), et dix autres transactions pilotes sont en préparation. D'autres initiatives ont été lancées avec des bailleurs de fonds, telles que Guarantco (mécanisme de garantie en monnaie locale pour faciliter le financement de l'infrastructure par les institutions financières locales et les municipalités). En outre, la Banque travaille à la mise au point d'un mécanisme qui permettrait d'accroître le nombre des entités publiques, et en particulier des services d'utilité publique des collectivités territoriales, qui peuvent avoir accès aux marchés financiers privés sans l'appui de l'administration centrale. La mise en place de ce mécanisme a pour but d'aider les administrations locales à mener des réformes économiques, renforcer leurs capacités et obtenir l'autonomie budgétaire. Dans le cadre de l'action engagée dans ce domaine et compte tenu de l'importance du développement des infrastructures des collectivités territoriales dans le contexte du Plan d'action pour l'infrastructure, la Banque soumettra au cours du présent

¹⁷ Cette question a été mise en lumière par le Panel mondial sur le financement de l'infrastructure dans le secteur de l'eau, qui est présidé par Michel Camdessus et qui a présenté son rapport « Financer de l'eau pour tous » en mars 2003. Le Groupe de la Banque a fait connaître en septembre 2003 les grandes lignes des mesures qu'il entend prendre pour répondre aux recommandations du Panel et a soumis au Conseil des Administrateurs en avril 2003 un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions prises en application des recommandations (voir Banque mondiale. (2004). Infrastructure Action Plan – Update (Annexe 2). Washington : Banque mondiale).

exerce un rapport au Conseil sur les problèmes que soulèvent les financements au niveau des collectivités territoriales, ainsi qu'une proposition sur la ligne de conduite à adopter.

20. La Banque progresse de façon importante dans l'action engagée pour soutenir l'investissement du secteur privé dans le secteur de l'infrastructure. Elle a assoupli certaines contraintes internes qui freinaient l'utilisation des garanties en introduisant un nouveau système de comptabilité dans l'enveloppe des CAS, qui ne déduit en fait de l'allocation des ressources de l'IDA ou du plafond des prêts que la Banque peut accorder à un pays que 25 % de la valeur nominale de la garantie. Cela devrait permettre d'accroître l'utilisation des garanties de la Banque. D'autres applications des instruments d'atténuation des risques sont envisagées dans les domaines du risque réglementaire (pour soutenir les transactions liées aux privatisations) et l'élaboration de titres d'emprunts en monnaie nationale.

21. Dans le domaine du risque de change, où la demande de soutien émanant des investisseurs est importante, un certain nombre de dispositifs — tels que programme de lignes de crédit en devises — ont été récemment examinés par la direction, mais il n'y a pas été donné suite en raison des problèmes que ces dispositifs risquaient de poser au niveau de la gestion des risques compte tenu de la structure envisagée pour les garanties de la Banque. Comme les marchés des devises manquent de volume dans la plupart des économies en développement, il est particulièrement difficile d'élaborer des produits permettant d'atténuer le risque de change. Mais, consciente de l'incidence de ce type de risque — en particulier pour le financement des infrastructures dans le secteur de l'eau —, la Banque travaille à la mise au point d'autres mécanismes de soutien qui pourraient atténuer dans une certaine mesure les craintes des investisseurs au sujet des risques de change.

22. La Banque explore activement les approches fondées sur l'utilisation de l'aide basée sur les résultats (ABR) afin d'améliorer l'organisation des services dans les communautés pauvres en attirant des partenariats publics-privés régis par des contrats-programmes. À l'heure actuelle, plus de 30 projets de ce genre sont en cours de préparation ou d'exécution ; ils visent à étendre les services aux consommateurs à faible revenu ou à mettre les pauvres à l'abri des hausses de prix nécessaires pour atteindre la viabilité financière. Le Groupe de la Banque a des possibilités d'offrir des solutions fondées sur le principe de l'ABR ; à titre d'exemple, l'IDA et la SFI ont innové avec le lancement d'un projet conjoint fondé sur ce principe au Tadjikistan. La Banque est aussi chargée de gérer le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats (PABR), fonds fiduciaire qui finance l'élaboration et l'évaluation de programmes basés sur les résultats et la diffusion des connaissances sur ce système. Un nouveau guichet, qui fournira des financements directs via le Partenariat mondial pour l'aide basée sur les résultats en ce qui concerne l'élément subvention des transactions de type ABR, est en cours de préparation. Ce nouveau guichet devrait encourager le développement des méthodes d'approche fondées sur le principe de l'aide basée sur les résultats en permettant de tester les mécanismes de paiements des subventions avec un financement assuré pendant une phase d'essai.

23. Un intérêt croissant est aussi porté au développement des opérations d'appui de la Banque au niveau régional/international afin de compléter le soutien qu'elle apporte traditionnellement au niveau des pays. Si des dispositions appropriées sont prises pour remédier au manque d'intégration des réseaux régionaux d'infrastructure aux réseaux nationaux, les équipements d'infrastructure pourront fournir leur pleine contribution au développement. Les axes routiers internationaux, les pipelines, les barrages, les TIC et d'autres technologies qui facilitent le transport des marchandises, de l'eau et de l'électricité

sont des candidats évidents pour ce genre d'opérations. Dans la région Afrique, les projets régionaux sont devenus une catégorie d'activités importante au cours des dernières années : quatre opérations, représentant des engagements de 415 millions de dollars au total, sont en cours d'exécution et six autres sont en préparation (pour quelque 600 millions de dollars d'engagements). La région Europe et Asie centrale offre également de bons exemples de projets plurinationaux. Pour aller de l'avant, il faudra explorer le potentiel de ce genre d'activités dans d'autres régions.

24. Le programme d'action lié à l'élargissement des méthodes d'approche et de la gamme des instruments du Groupe de la Banque a bien avancé, et une bonne partie de ces activités a conduit à resserrer la collaboration entre la SFI, la MIGA et la Banque. L'apport conjugué de ressources de l'IDA, de la SFI et d'autres sources bilatérales, comme pour le projet d'électricité au Pamir (Tadjikistan), ou la combinaison des garanties de la BIRD et de la MIGA à côté des prises de participation de la SFI (pour le projet sud-africain de transport régional du gaz¹⁸), sont des approches particulièrement prometteuses. Mais, compte tenu de l'impact important de l'assistance intégrée du Groupe de la Banque au niveau de la mobilisation des ressources, le Groupe doit trouver des moyens d'accroître ce type d'assistance en proposant aux pays clients un ensemble plus intégré de services.

Les principaux problèmes qui vont se poser

25. Des progrès ont été réalisés sur de nombreux fronts, en particulier pour traduire le mandat du Conseil et de la direction afin d'être mieux en mesure de répondre à la demande des clients en élargissant l'engagement du Groupe dans le secteur de l'infrastructure sous forme de prêt et d'activités de conseil. Toutefois, après une décennie ou presque de recul de l'engagement de la Banque dans ce secteur, il faudra plusieurs années d'efforts pour relancer les opérations dans l'infrastructure et obtenir des résultats sur le terrain.

26. De nombreux problèmes importants doivent encore être traités. Il faut acquérir de l'expérience et faire connaître les acquis de cette expérience afin d'affiner les dispositions qui régissent la mise en œuvre des partenariats publics-privés, et il faut en particulier élargir les possibilités de financement de l'infrastructure, adopter des solutions pragmatiques pour l'ajustement des tarifs et la distribution des subventions nécessaires. Il ne faudra pas perdre de vue la question de l'espace budgétaire à dégager pour l'infrastructure. Des efforts devront encore être faits pour promouvoir le développement et l'utilisation d'instruments d'atténuation des risques et pour aider les entités publiques, en particulier au niveau des collectivités locales, à prendre pied sur les marchés financiers privés sans l'appui de l'administration centrale. Ces efforts seront particulièrement importants pour améliorer le menu d'options disponibles pour servir les pays à revenu intermédiaire. L'utilisation de nouveaux instruments qui commencent à faire leurs preuves, tels que l'aide basée sur les résultats, sera élargie et de plus en plus axée sur la fourniture de services d'infrastructure aux ménages pauvres.

27. Au plan de la conduite des activités, des efforts plus importants seront déployés pour assurer la qualité pendant la phase de développement rapide des activités de prêt et en particulier pour faire en sorte qu'il existe des ressources suffisantes (tant humaines que financières) pour offrir des produits et des services de qualité. La quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA sera un atout fondamental pour relever cette gageure en ce qu'elle

¹⁸ Ce projet a mobilisé environ 1 milliard de dollars en investissements privés, soit à peu près un tiers du volume global des investissements du secteur privé en Afrique.

permettra d'assouplir les contraintes que fait peser la dotation actuelle de l'Association sur les financements à fournir pour répondre aux demandes des clients de l'IDA concernant le secteur de l'infrastructure. Des efforts accrus seront nécessaires afin d'assurer une coordination harmonieuse des activités menées au sein du Groupe de la Banque pour fournir un ensemble intégré de services aux clients. Dernier problème majeur, si les emprunteurs et des actionnaires du Groupe de la Banque approuvent sans réserve le principe d'un engagement plus important du Groupe dans le secteur de l'infrastructure, il n'en reste pas moins que le secteur privé et même un grand nombre d'ONG des pays clients peuvent devenir la cible d'ONG militantes. Il faut donc que le Groupe de la Banque et la communauté de développement dans son ensemble continuent de prendre les devants pour démontrer et faire connaître les avantages que présentent les programmes d'infrastructure bien conçus et bien exécutés pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

Questions à examiner au sein du Comité du développement

1. Quatorzième reconstitution des ressources de l'IDA. La demande d'élargissement de l'accès à des services d'infrastructure de qualité qui émane des pays à faible revenu est forte, et la demande de projets d'infrastructure financés par l'IDA a excédé l'offre pendant toute la période couverte par IDA 13. L'activité du secteur privé dans les pays IDA a toujours été faible, même si certains d'entre eux ont pu susciter l'intérêt d'entreprises privées pour des opérations sous réserve qu'elles soient assorties d'un soutien de l'IDA. La nouvelle dotation de l'Association fournira l'occasion d'utiliser de nouvelles approches pour amener des prestataires publics et privés à organiser des services de base pour les communautés pauvres. *Les Ministres estiment-ils qu'un soutien accru à l'infrastructure est une priorité importante dans le cadre des débats en cours sur la reconstitution des ressources de l'Association ?*

2. L'engagement du Groupe de la Banque mondiale au niveau des collectivités locales. Les collectivités locales fournissent une bonne partie des équipements d'infrastructure. L'aide apportée par la Banque à ce niveau est toujours passée par des mécanismes de rétrocession de prêts de l'administration centrale aux administrations locales ou par le Fonds Banque/SFI d'aide aux municipalités créé depuis peu à titre expérimental. Mais la demande non satisfaite de financements pour les équipements d'infrastructure reste élevée au niveau des collectivités territoriales, alors que la plupart des entités à ce niveau ne peuvent prendre pied sur les marchés financiers sans l'appui de l'administration centrale. Ces entités ont besoin d'un soutien institutionnel pour avoir accès à des sources de financement à long terme. *Les Ministres estiment-ils que le Groupe de la Banque devrait explorer de nouvelles options pour satisfaire la demande d'infrastructure émanant des collectivités territoriales ?*

3. Collaboration du Groupe de la Banque mondiale. La SFI, la MIGA et l'IDA/BIRD ont renforcé de façon notable leur collaboration au cours des dernières années — comme le montrent divers projets novateurs qui ont un impact important. Malgré ces progrès, la collaboration du Groupe reste parfois ponctuelle et limitée à certaines transactions précises. *Les Ministres estiment-ils que le Groupe de la Banque mondiale doit faire davantage d'efforts pour s'assurer qu'un produit homogène est fourni à ses clients dans tout le spectre formé par l'association des secteurs public et privé ?*