

# **Incohérence institutionnelle dans la politique de développement ?**

**(Le cas des systèmes de protection sociaux et  
environnementaux dans le financement public des  
pays de l'OCDE pour la construction de grands  
barrages dans les pays en voie de développement.)**

Georg Caspary, 15 janvier 2010

# Structure de la presentation

- Idée-clef
- Motivation
- Hypothèse
- Benchmarks et resultats
- Etendue du recueil de données
- Explications des resultats
- Activités d'extension potentielle
- Articles scientifiques basés sur la thèse

# Idée-clef

- Le cas des barrages en tant qu'exemple d'un problème plus grand : l'incohérence des politiques de développement.
- Etant donné qu'une grande partie des sommes considérables nécessaires à la construction des barrages dans les pays en voie de développement vient toujours des ressources publiques des pays membres de l'OCDE, **cette thèse pose la question de savoir si les systèmes de sécurité sociaux et environnementaux sont appliqués avec le même degré de rigueur par tous les types d'institutions financières publiques** (IFPs, *acronyme de l'auteur*), financées totalement ou en majorité par l'argent public des pays membres de l'OCDE (banques multilatérales de développement aussi bien que les IFPs nationales des pays membres de l'OCDE).

# Motivation : Pourquoi est-il important d'étudier ce phénomène ?

- Les Institutions Financières Publiques sont cruciales pour encourager les investissements les pays en voie de développement afin d'induire une croissance soutenue et une réduction de la pauvreté.
- L'incohérence entre leurs actions respectives pourrait entraver ces projets d'investissement , parce que l'incohérence peut:
- mener à des résultats pas tenables a l'echelle des projets;
- mettre en danger la credibilite et legitimite des gouvernements.

# Hypothèse

- Les banques multilatérales de développement dans lesquelles les pays membres de l'OCDE sont les mandants les plus importants, ont des systèmes de sécurité sociaux et environnementaux plus strictes dans le contexte des barrages qu'ils financent que les IFPs nationales.
- **Attention: ceci ne veut pas dire que les multilatéraux ont des 'meilleurs' systèmes de gestion de risques sociaux ou environnementaux.**
- A cette fin, la thèse évalue d'abord la rigueur des politiques de sécurité sociale et environnementale à travers un panel d'IFPs ; et ensuite la rigueur avec laquelle sont appliqués les systèmes de sécurité sociaux et environnementaux à travers une sélection de projets de barrages financés par l'une ou l'autre des IFPs étudiées.
- Deux types d'analyse 'benchmarking':
  - Echelle institutions;
  - Echelle projets.

# Benchmarks et resultats, échelle institutions

<u>Criterion</u>	<u>Conclusions re: difference multilateral PFIs vs. national PFIs</u>	<u>Comments on progress or remaining problems</u>
<u>Efforts in evaluating alternatives?</u>	High to medium stringency for multilateral PFIs. Medium stringency for bilateral PFIs	Greater attention to integrating social impact considerations early on, at feasibility stage, but in many PFIs economic and financial considerations still dominate the decision-making process. While environmental impact considerations do play an increasing role at feasibility stage, there rarely is a true options assessment, which would imply that projects may not be implemented or may be shifted to a different location on the basis of environmental impact considerations.
<u>Obligatory environmental analyses for sectoral strategies and programming?</u>	High to medium stringency for multilateral PFIs. Medium stringency for bilateral PFIs.	Sectoral work limited especially in small bilateral PFIs (e.g. EDC, OeKB), who may finance few projects in one sector, thus not seeing the need to define sectoral strategies.
<u>Insistence on site visits?</u>	Medium stringency for multilateral PFIs. Low stringency for bilateral PFIs	Reasonable progress among some multilateral PFIs (leading to, at the least, obligatory site visits for those projects that have been screened as being particularly sensitive). But still little use of site visits among some bilateral PFIs.
<u>Mandatory public consultation?</u>	High to medium for multilateral PFIs. Medium to low for bilateral PFIs.	In most financing institutions, there is still considerable progress to be made to ensure that results of public consultation are in fact represented in appropriate changes in project design.

# Benchmarks et resultats, échelle projets

<u>Criterion</u>	<u>Conclusions re: difference between multilat vs bilat PFIs</u>	<u>Comments on progress or remaining problems</u>
<b>Full and high-quality environmental impact mitigation plan prepared?</b>	<b>High stringency for multilateral PFIs Medium stringency for bilateral PFIs.</b>	Full and quality social impact mitigation plans usually prepared by multilateral development banks and JBIC. For many financing institutions, frequently still at best partial Social Impact Mitigation Plans prepared.
<b>Mitigation measures (construction stage)</b>	<b>Medium stringency for multilateral PFIs. Medium to low stringency for bilaterals</b>	Mitigation measures taken mostly very seriously today, notably because of high visibility of construction-stage impacts, direct link with the construction company, and relative ease of mitigation (e.g. disposal of construction debris).
<b>Mitigation measures (operations stage)</b>	<b>Medium stringency for multilateral PFIs. Medium to low stringency for bilateral PFIs.</b>	Considerable progress on mitigation measures, but mitigation still lacking for impacts outside the direct project-affected area (notably downstream, brought about by changes in flow regime). Little knowledge and capacity on effective mitigation of cumulative impacts.
<b>Monitoring measures</b>	<b>Medium to high stringency for multilateral PFIs. Medium to low stringency for bilateral PFIs.</b>	Frequent problem, especially in dams financed by bilateral PFIs, with 'front-loaded' spending on safeguards where much money is spent on environmental assessment; considerable money is then still left for mitigation; but very little for monitoring of impacts and of effectiveness of mitigation actions.
<b>Impact management: budget and expertise involved?</b>	<b>Medium stringency for multilateral PFIs. Medium to low stringency for bilateral PFIs.</b>	PFIs have generally increased budgetary resources spent on mitigation and monitoring, but not always combined these with the right degree of expertise.

# Etendue du recueil de données

- 670 documents; 270 interviews.
- Thèmes de politique et stratégie institutionnelle discutés avec toutes les institutions financières.
- 11 études de cas à l'échelle des projets
- Entretiens 'in-country' ou régionaux pour tous les projets: Rio de J., Brasilia, Buenos Aires, Santiago de Chile, Ankara, Beijing, Manila, Delhi, Bangkok, Tunis;
- Recherches approfondies au site du barrage pour 6 études de cas.
- Consultations additionnelles à: Paris, Brussels, Geneva, London, Frankfurt, Washington DC.

# Resultats clés

- Les multilatéraux ont, en general, des systemes de 'safeguard' de plus haut niveau que les bilatéraux.
- Mais:
  - Il ya parfois des bonnes raisons pour certaines institutions bilatéraux d'avoir des systèmes de 'safeguards' plus limités (coût! , pour les institutions plus petites);
  - Même dans les multilatéraux, du travail reste à faire;
  - Le niveau maximum en safeguards n'est pas necessairement une bonne chose (projets plus couteux, plus lents).
- Difference plus évidente a l'échelle des projets que a l'échelle des institutions.
- 'Ranking' des multilatéraux et des bilatéraux.

# Explications des resultats

- Plus de mécanismes de coordination parmi les multilatéraux;
- Departements environnementaux et sociaux, internes aux institutions;
- Les groupes d'intérêt opposés à des standards sociaux et environnementaux élevés agissent de manière plus ferme sur les institutions nationales ;
- Les groupes d'intérêts soutenant des standards sociaux et environnementaux élevés agissent de manière plus ferme sur les IFPs multilatérales ;
- Liens plus larges entre l'IFIS et les gouvernements des pays en voie de développement sur les problèmes sociaux et environnementaux (dialogue politique social et environnemental existant).

# Activités d'extension potentielle

## (1)

- Faire plus de distinction sur
  - le type de finance – par exemple entre les finances du projet et celles de l'exportation dans les ECAs ;
  - le type de projet.
  - Etendre l'analyse au-delà du niveau du projet ;
- Evaluer non seulement l'influence des projets sur l'environnement mais également l'influence de l'environnement sur les projets (adaptation).

# Activités d'extension potentielle

## (2)

- Les mesures concrètes qui doivent être prises pour remédier à cette incohérence des politiques, et les obstacles à leur application ;
- Une harmonisation non seulement entre les fournisseurs du financement mais aussi entre leurs bénéficiaires ;
- Trouver le bon niveau de rigueur d'application des systèmes de sécurité des IFPs ;
- « Effets secondaires » possibles des exigences des systèmes de sécurité de haut niveau ('safeguards underbidding' : faire varier les standards utilisés par les IFPs de manière à proposer des systèmes de sécurité environnementaux au coût plus avantageux les uns que les autres) ;
- Possibilité de systèmes de sécurité de haut niveau dans les IFPs des pays membres de l'OCDE qui conduiraient les pays en voie de développement à chercher un tout autre financement...sauf pour les pays les plus pauvres qui n'ont pas le choix !

# Articles scientifiques basés sur la thèse

- “Policy coherence for sustainable infrastructure in developing countries.” *Global Governance*, December 2009.
- “Assessing, mitigating and monitoring environmental risks of large infrastructure projects in foreign financing decisions.” *Impact Assessment and Project Appraisal*, March 2009.
- „Politische Kohärenz für nachhaltige Infrastruktur in Entwicklungsländern.“ *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (*Journal for Environmental Law and Policy*), December 2009.
- “Promoting Safeguards in the Financing of Large Infrastructure Projects: Options for Managers.” *Corporate Governance*, February 2009.
- “Assessing decision-tools for secondary risks of capital projects.” *Management Decision*, Sept 2008.
- “The Emergence of ‘BRICS’-Export Finance: Evidence and Potential Implications.” *Evian Group*, May 2007.
- “Mitigating and Monitoring the Human Impacts of Development-induced Displacement: the Case of OECD-country Financing for Large Infrastructure Projects.” *Human Security Journal*, July 2007.
- “Using ‘Safeguards’ to Integrate Social and Environmental Considerations into Dam Building.” *Proceedings of the Conference ‘Global Perspectives on Large Dams’*. Yale University, 3-5 November 2006.
- “From Environmental Impact Assessment to Strategic Impact Assessment: Implications for Dam Building and Operation.” *Int. Journal of Hydropower and Dams*, Sept 2006.