



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours
« Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires »
(PAGERS).

La Banque mondiale au défi de la trans-sectorialité

-
La formation d'une communauté épistémique
autour de l'antibiorésistance

Stage réalisé du 23 avril 2018 au 27 juillet 2018 au département
Agriculture de la Banque Mondiale à Washington D.C.,
sous la direction de Franck César Jean Berthe

Manon Hamon
Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire
Année 2017 - 2018

Table des matières

Remerciements	4
Liste des acronymes	6
Introduction	8
I. La mission, l'organisation formelle et le fonctionnement de la Banque	14
A. L'origine d'une institution dont la cause est large : mettre fin à l'extrême pauvreté dans le monde	14
B. L'organisation de la Banque est matricielle, par région et par secteur d'activité	16
1. A la présidence de la Banque	16
2. L'organisation hiérarchique et fonctionnelle implique une multisectorialité	17
3. L'organisation de l'unité AGR GPAFR1.....	22
4. L'opportunité de collaboration trans-sectorielle.....	23
II. Les initiatives du personnel face aux contraintes institutionnelles	26
A. Un décalage entre le discours officiel d'encouragement et les moyens mis à disposition pour le travail trans-sectoriel	26
1. Le discours incitatif présidentiel.....	26
2. Le manque d'incitation pour le manager et son équipe	27
3. Le manque d'incitation pour le chef de projet.....	29
4. Des ressources en santé animale insuffisantes en opération	31
5. La réforme structurelle de 2015 compliquerait les démarches de trans-sectorialité.....	31
B. Le traitement d'un problème trans-sectoriel est unique et non reproductible	32
1. Le cadrage de l'équipe relève d'une autorité hiérarchique plurielle.....	32
2. Des dynamiques informelles pour l'aboutissement d'un projet trans-sectoriel : alliés et budget.....	35
C. La difficulté de positionnement d'un sujet trans-sectoriel	36
1. Le pilotage au niveau global.....	36
2. L'alignement entre les éléments de pensée globale et la mise en œuvre locale	42
III. Les « communautés épistémiques » et les « communautés de pratiques » comme une réponse à la trans-sectorialité	45
A. Une indépendance individuelle et une autonomie de travail	45
B. Le poids des communautés évoluant « en parallèle »	46
1. Les « communautés de pratiques ».....	46
2. La constitution de l'équipe élevage, une « communauté de pratique » unique et non reproductible	47
3. Le groupe AMR ou la formation d'une « communauté épistémique » innovante	50
Conclusion	54
Bibliographie	56
Annexes	59
Annexe 1 – Les différents contrats et statuts	59
Annexe 2 - La répartition des fonds comme objet de négociation décisif	61
Annexe 3 - Cas d'étude sur l'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance en élevage au Danemark	64

Remerciements

Je tiens à remercier chaleureusement tous ceux qui ont contribué à faire de ce stage une expérience remarquable et riche d'enseignements professionnels et personnels.

Je tiens à remercier tout particulièrement :

- Franck Berthe, docteur vétérinaire et docteur en parasitologie, pour son encadrement, nos échanges de très grande qualité, et sa très grande sympathie.
- François Le Gall, docteur vétérinaire et référent pour la *Global Practice Agriculture* sur les problématiques de l'élevage, pour son aide précieuse, son éclairage, le partage de son expérience très riche et sa très grande sympathie.
- Naomi Rupasinghe, docteur en santé publique, pour son soutien, son aide précieuse et ses conseils avisés.
- Marianne Grosclaude et l'ensemble de l'équipe agriculture d'Afrique de l'Ouest dont Lilian Puech, Christian Berger, Salam Hailou, Marie Paviot, Kanya Long, Benjamin Billard, Volana Andriamasinoro, Juvenal Nzambimana.
- Caroline Planté, Catherine Machalaba, Ghada Elabed, Ricardo Habalian, Ingrid Mollard, Pierre Gerber, Friederike Mikulcak, pour nos échanges et leur sympathie.
- Et l'ensemble des personnes interrogées pour leur disponibilité et leur éclairage.

Enfin, mes sincères remerciements à Stève Bernardin, docteur en science politique, chercheur et chargé d'enseignements en sociologie et en science politique, pour son soutien et son aide précieuse à la réalisation de ce rapport.

Liste des acronymes

AFD Agence Française de Développement
AFR Africa
AGR GP AFR1 Unité Afrique de l'Ouest du département Agriculture
AMR Antimicrobial resistance
ASA Advisory Services and Analytics
CD Country Director
CGIAR Consultative Group on International Agricultural Research
CM Country Manager
CMU Country Management Unit
CoP Community of Practice
CPC Country Programme Coordinator
DC District of Columbia
DEC Development Economics
DrPH Doctor in Public Health (different de PhD)
EAP East Asia and Pacific
ECA Europe and Central Asia
FAO Food and Agricultural Organization of the United Nations
FMI Fonds Monétaire International
GP Global Practice
IBRD International Bank for Reconstruction and Development
ICSID International Center for Settlement of Investment Disputes
IDA International Development Agency
IFC International Finance Corporation
IPEF Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts
ISPV Inspecteur de Santé Publique Vétérinaire
LAC Latin America and Caraïbe
MBA Master Business Administration
MIGA Multilateral Investment Guarantee Agency
MNA Middle East and North Africa
OIE Organisation Mondiale de la Santé Animale
OMS Organisation Mondiale de la Santé
PAD Project Appraisal Document
PhD Philosophiæ Doctor
PM Practice Manager
PRAPS Projet d'Appui au Pastoralisme au Sahel
REDISSE Regional Disease Surveillance Systems Enhancement Programme in West Africa
SAR South Asia Region
SD Senior Director
SIDA Syndrome d'immuno-déficience acquise
SMU Sector Management Unit
SPS Sanitary and Phytosanitary
TTL Task Team Leader

VIH Virus de l'Immuno-déficience Humaine

VP Vice Presidency

YP Young Professional

Introduction

La mise à l'agenda de l'antibiorésistance au G7 et au G20, concomitante avec une déclaration des Nations Unies sur ce thème, invite les responsables de la Banque Mondiale à s'emparer du sujet et à envisager une levée de fonds pour apporter un regard innovant et à visée opérationnelle dans les pays. Tel est le contexte de mon arrivée à la Banque. Initialement, mon sujet de stage visait une évaluation de la contribution directe et indirecte des actions financées par la Banque Mondiale contre les maladies vectorielles dans les pays d'un projet, le PRAPS (Projet Régional d'Appui au Pastoralisme au Sahel). Il s'est ainsi dessiné rapidement autour d'une thématique présentée comme sensible, la lutte contre l'antibiorésistance (AMR), sous l'angle d'une approche décrite par mes interlocuteurs comme transversale et globale : « *One Health* » (« une santé » en français).

Suivre l'évolution au concret du travail d'une équipe multi-sectorielle en charge de la mise en œuvre d'un tel programme permet d'ouvrir des pistes de réflexion sur le positionnement du groupe au sein d'une organisation, ainsi que sur les dynamiques interpersonnelles informelles qui s'installent, les codes et les visions qui peuvent diverger entre membres d'une organisation.

La *complexité* liée à l'abord des sujets multidimensionnels amène une politique de gestion en constante évolution qui s'adapte aux externalités et aux opportunités de collaboration. Les observations faites au cours de mon stage ne sont fidèles que pour un temps donné et au travers d'une fenêtre déterminée.

L'objectif de la Banque¹, tel qu'affiché publiquement, est de mettre fin à l'extrême pauvreté et de promouvoir une richesse partagée dans le monde, un double objectif à visée globale amenant la Banque à travailler avec des interlocuteurs variés (institutionnels, associatifs et marchands) dans tous les secteurs de développement, du monde diplomatique à la passation de marché publique et à la gestion de conflits. Oscillant entre le bailleur de fonds et l'expert technique, le rôle de la Banque joue avec les frontières entre les mondes de la connaissance, des marchés financiers et des politiques publiques de développement. La Banque reste avant tout une organisation internationale en appui et au service des pays en développement :

« One of our most important roles is to attach our knowledge to capital as it flows to the developing world. And not just knowledge about how to build a bridge, or generate energy, or sanitize water. We need to attach knowledge about how to do these things in specific developing

¹ <http://www.worldbank.org/en/who-we-are>, consulté le 10 juin 2018.

countries. It's a very special set of skills, and it's what makes organizations like the World Bank Group unique.² »

L'engagement de la Banque est à double échelle, transnationale et nationale, avec des partenaires variés, entre le travail « analytique » et les « opérations ». Le travail analytique de la Banque vise à décomposer une situation pour mieux comprendre les facteurs explicatifs, les facteurs de risque associés (par exemple, comprendre le fonctionnement d'une filière agricole dans un contexte national, ses succès et ses limites). Les « opérations » correspondent aux projets de développement mis en œuvre dans les pays, associés à des actions et des activités financées pour répondre à un objectif de développement défini. A deux niveaux, la Banque aide et agit pour un développement économique durable du pays. Ces différents niveaux multiplient les opportunités d'activités et élargissent le champ d'action de la Banque. La dualité entre un engagement sur des problématiques globales et une réponse spécifique pour ses clients est particulièrement unique et intéressante. Mon objet d'étude relève essentiellement de l'engagement global et ne pourra s'inscrire dans une représentation classique des missions de la Banque que sont les projets de développement dans les pays.

Ainsi, l'arrivée dans une telle institution sur un thème transversale comme celui de l'antibiorésistance amène à réfléchir sur la façon dont cette organisation peut fonctionner sur un cas concret. Est-ce un problème important pour la Banque ? Quels secteurs sont impliqués ? Quels sont les moyens financiers et humains alloués pour y répondre ? Quelles sont les personnes qui sont mobilisées sur le dossier ? Comment travaillent-elles avec les « partenaires extérieurs » sur le sujet ?

Quand la gestion d'un problème **global** requiert positionnement et trans-sectorialité

A l'heure où les problèmes mondiaux semblent de plus en plus complexes et étroitement enchevêtrés (changement climatique, migration des populations, conflits, crises sanitaires mondiales), de quelle manière sont-ils traités par les instances internationales, et en particulier comment le positionnement de la Banque vis-à-vis de problèmes transnationaux et multi-sectoriels peut-il se traduire³ ? Les problématiques transversales amènent à une réflexion sur la nécessité de les aborder au niveau trans-sectoriel.

² Discours du président Jim Kim à la *London School of Economics and Political Sciences*, 17 avril 2017.

³ Boudia S. et Henry E., *La mondialisation des risques. Une histoire politique de transnationalisations des risques sanitaires et environnementaux*, *Presses Universitaires de Rennes*, 2015.

On définit la trans-sectorialité comme l'intégration des savoirs scientifiques de disciplines et des savoirs et expériences des acteurs pour fonder une solution qui s'affranchit des préceptes de chaque discipline. La trans-sectorialité va au-delà de la multi-sectorialité.

Le concept « *One health* » (« Une santé » en français) reflète le besoin d'intégrer les problèmes de santé publique et de santé animale au travers des externalités environnementales et sociales.⁴ Il part de l'idée qu'il n'y a pas de différence de paradigme entre les médecines humaine et vétérinaire et que chaque discipline contribue au développement de l'autre. La pensée globale de la santé développée ces dernières décennies défend des liens inextricables entre les écosystèmes et la santé de l'animal, de l'homme et leur bien-être. L'interface homme-animal-environnement est placée au cœur des problématiques de « *One health* », comme celle de l'antibiorésistance⁵.

La mise sur le marché d'antibiotiques pour lutter contre les maladies infectieuses date de la seconde guerre mondiale, après la découverte de la pénicilline en 1928 par Alexander Fleming et son utilisation pour traiter les soldats des armées alliées. La découverte de bactéries résistantes aux antibiotiques l'a suivi de près, impliquant l'émergence possible de l'inefficacité d'un traitement d'une maladie infectieuse.

Le risque de santé publique n'a pas été compris tout de suite et les antibiotiques ont servi à d'autres fins que le traitement des maladies infectieuses, comme promoteur de croissance en production animale⁶ (volailles, bétail et suidés). La mauvaise utilisation des antibiotiques peut accélérer l'émergence de résistance et condamner la disponibilité de la réserve d'antibiotiques, considérée de plus en plus souvent comme un bien public commun⁷.

Après un allongement remarquable de la liste des antibiotiques découverts dans les années 1950, le développement de nouvelles molécules a considérablement ralenti, et la recherche des industries pharmaceutiques porte aujourd'hui davantage sur les vaccins que sur les antibiotiques. Le problème de l'antibiorésistance comme enjeu de santé publique global est soulevé par la communauté scientifique depuis plus de 50 ans. Le secteur de l'élevage est particulièrement ciblé pour son rôle dans l'émergence de résistance⁸.

L'antibiorésistance fait partie des risques sanitaires à l'interface entre l'homme, l'animal et leur environnement. Il représente un enjeu majeur de santé publique associé à des responsabilités plurielles et multisectorielles. L'augmentation de la résistance fait appel à des conséquences

⁴ J. Zinsstag et al., *From "one medicine" to "one health" and systematic approaches to health and well-being*, Preventive Veterinary Medicine, 101 (2011), 148–156.

⁵ Arquembourg J., *Les paradoxes de l'antibiorésistance*, Questions de communication, 2016, 29, 7-14.

⁶ Moore P.R. et al., *Use of sulfasuxidine, streptothricin and streptomycin in nutritional studies with the chick*, 1946, J. Biol.chem, 165,437.

⁷ *Drug-resistant infections, a threat to our economic future*, World Bank Group, 2017.

⁸ Fortané N., *Le problème public de l'antibiorésistance en élevage : essai de généalogie et caractérisation*, Questions de communication, 29 | 2016, 49-66.

multiples incluant des maladies émergentes, ré-émergentes, endémiques comme la tuberculose, et des origines indirectes diverses comme le manque d'assainissement des eaux ou l'utilisation d'antibiotiques, comme facteurs de croissance en élevage. C'est donc un sujet disséminé aux responsabilités partagées⁹, tel que les parties prenantes peuvent s'effacer à tour de rôle sur le problème. La gestion complexe de cette problématique à la Banque relève d'une volonté de s'affranchir du caractère inopérable pour développer une approche nouvelle : mieux appréhender l'écart qu'il peut exister entre la connaissance du sujet et la mise en œuvre d'actions en faveur de la lutte contre l'antibiorésistance.

La gouvernance de l'antibiorésistance n'est toutefois pas encore clairement définie. Etudier le traitement d'une problématique au sein d'une institution multisectorielle comme la Banque nécessite donc une prise en compte du dialogue qu'entretient la Banque en interne et avec ses partenaires internationaux, en la replaçant dans l'espace des positions qu'occupent ses membres sur la scène internationale.

Dans l'objectif d'amener le sujet au niveau opérationnel dans des projets de développement, l'engagement global de la Banque se traduit par cette opportunité de participer à la réflexion internationale.

Après la publication d'un rapport sur l'impact économique de l'antibiorésistance en 2017¹⁰, l'antibiorésistance est placée sous l'angle d'un problème économique¹¹ et en lien avec les objectifs de mettre fin à l'extrême pauvreté et de prospérité. Cette première grille de lecture sied particulièrement au champ d'action classique que l'on peut conférer à une banque. En revanche, elle n'épouse pas totalement les prises de décision des différents acteurs qui peuvent interagir sur le sujet de l'antibiorésistance au sein de la Banque et à « l'extérieur ».

Au regard de considérations techniques, le thème de l'antibiorésistance s'inscrit dans une approche trans-sectorielle « *One Health* » intégrant des enjeux situés à l'interface entre l'homme, l'animal et l'environnement. Comment le problème et sa résolution sont-ils perçus par les employés de la Banque ? Si la question ici n'est pas de comprendre le processus de mise à l'agenda d'une problématique globale, il s'agit en revanche de déchiffrer le positionnement d'un problème au niveau trans-sectoriel et les pratiques et les interactions d'une communauté de travail multisectorielle qui lui sont sous-jacentes. La Banque Mondiale est une institution internationale relativement complète au regard des compétences propres aux différents corps de métier et disciplines qu'elle comprend. Se côtoient économistes, médecins, climatologues, agronomes, ingénieurs, vétérinaires, juristes, avocats, doctorants en administration publique, en

⁹ Arquembourg J., *L'antibiorésistance en France, du risque à la menace pour la santé publique, analyse d'un processus inachevé de constitution d'un problème public*, Questions de communication, 2016, 29, 29-48.

¹⁰ *Drug-resistant infections, a threat to our economic future*, World Bank Group, 2017.

¹¹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/18/by-2050-drug-resistant-infections-could-cause-global-economic-damage-on-par-with-2008-financial-crisis> , consulté le 16 juillet 2018.

santé publique, etc. Quel est le rôle endossé par les acteurs de chaque secteur au regard d'une problématique comme l'antibiorésistance ? Comment les regards posés sur une même problématique peuvent-ils varier en fonction de son positionnement au sein de l'institution ou de son vécu professionnel (formation et expérience) ? Comment le travail trans-sectoriel est-il mené par les équipes à l'œuvre et par leur hiérarchie, quelle place prend le réseau professionnel et les dynamiques informelles dans les actions et l'avancement d'un projet ?

Il est intéressant d'observer les organisations verticale (par secteurs comme ceux de la « santé, nutrition, population » et de l'« agriculture ») et horizontale de l'institution pour tenter de répondre à ces questions. Le traitement d'un problème trans-sectoriel comme celui de l'antibiorésistance met en perspective les contraintes auxquelles sont confrontés les acteurs et les moyens de les dépasser.

Plus précisément, comment les interactions entre les secteurs de la santé et de l'agriculture sont-elles organisées, qui les portent, quand et comment précisément ?

Comment la Banque Mondiale répond-elle à une problématique dite globale et transversale relative aux secteurs de la santé et de l'agriculture ?

Comment le travail « trans-sectoriel » est-il intégré dans l'organisation de la Banque Mondiale?

Cette dernière question nous amène à ne pas seulement étudier la gestion du sujet de l'antibiorésistance pour illustrer le travail multisectoriel et trans-sectoriel mais également à considérer d'autres aspects de la trans-sectorialité, au passé plus ancien et dans le contexte d'une organisation en évolution.

Pour mieux comprendre la complexité de la gestion d'une problématique trans-sectorielle, un premier temps de description de l'organisation ouvrira le champ de l'analyse sur l'opportunité de travail trans-sectoriel, qui nous le verrons fera appel à des dynamiques et des actions informelles ; et également sur le rôle majeur des acteurs de la Banque pour outrepasser les contraintes institutionnelles et générer des solutions réalistes et réalisables, ce qui nous conduira à analyser la formation de « communautés épistémiques » et de « communautés de pratique ».

Trois mois ne sont certainement pas suffisants pour saisir toute la complexité de l'organisation et du fonctionnement d'une institution comme la Banque Mondiale sur un problème comme celui de l'antibiorésistance. Le constat m'amène à présenter une analyse nécessairement partielle du sujet, qui pourrait être plus approfondie et développée selon des pistes que nous évoquerons en conclusion. Le fait est toutefois que l'opportunité d'un accès privilégié à une institution comme

la Banque Mondiale n'est pas négligeable. L'un de mes encadrants, travaillant pour l'organisation depuis plus de vingt ans, m'a ainsi fait remarquer à mon arrivée que je suis, à sa connaissance, la première vétérinaire en stage à la Banque¹². Le monde vétérinaire — celui de la santé animale — y occupe en effet une part infime. On compte sept vétérinaires sur seize mille employés de la Banque¹³. En apparence, le rôle que peut occuper un vétérinaire dans une « banque » n'est pas intuitif. Le terme peut toutefois s'avérer trompeur. Au-delà de ses activités financières, la Banque est en effet une organisation internationale de développement, et dans ce sens, elle constitue une ressource technique pour les pays dits à faible revenu ou à revenu intermédiaire.

Assumer dès mon début de stage un double positionnement en tant que stagiaire en santé publique vétérinaire et stagiaire en science politique peut a priori s'avérer hasardeux. Osciller entre une approche technique classique et une approche plus sociologique dans un secteur comme l'agriculture, n'a pas été aisé pour moi. Si, de prime abord, plusieurs interlocuteurs m'ont averti sur le caractère potentiellement intrusif ou déplacé de ce qu'ils percevaient comme une approche sociologique, j'ai pu rapidement gagner la confiance de l'ensemble de mes interlocuteurs en expliquant concrètement ma démarche de compréhension de l'organisation interne de la Banque. Etant future fonctionnaire de l'Etat français, mes interlocuteurs comprenaient non pas l'intérêt pour l'institution de mener une telle approche, mais celui pour une étudiante future fonctionnaire d'apprécier les obstacles au fonctionnement interne pour mieux les dépasser à l'avenir. J'ai ainsi pu conjuguer plusieurs méthodes pour mener mon travail : une observation des dynamiques internes de la Banque par le biais d'entretiens formels et informels, souvent autour d'un café, d'un déjeuner ou au cours de discussions de couloir ; une participation à des réunions de différents groupes de travail et séminaires ; une analyse critique de l'alignement entre les éléments de langage sur l'antibiorésistance et leur déclinaison dans les projets d'investissement dans les pays étudiés, au moyen d'une revue documentaire et de quelques entretiens complémentaires ; et une étude de cas sur le processus d'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance en élevage au Danemark à partir de sources bibliographiques essentiellement. Ce dernier travail s'inscrit dans la volonté de comprendre les processus qui ont contribué à l'institutionnalisation de la lutte contre l'antibiorésistance, en vue de répondre au besoin de réduire l'écart entre la connaissance du problème et la mise en œuvre de solutions dans des pays dits à faible revenu.

¹² Entretien Spécialiste élevage et vétérinaire, bureaux Banque Mondiale, 24 avril 2018.

¹³ Entretien Spécialiste élevage et vétérinaire (nombre de vétérinaires) ; module de formation obligatoire pour les nouveaux arrivants sur l'intranet de la Banque (effectif total d'employés à la Banque), réalisé le 24 avril 2018.

I. La mission, l'organisation formelle et le fonctionnement de la Banque

A. L'origine d'une institution dont la cause est large : mettre fin à l'extrême pauvreté dans le monde

Pour la sous-partie qui suit, nous nous référons essentiellement et sauf mention contraire, au guide de la Banque Mondiale publié en 2016.

La Banque Mondiale naît en 1944 des accords de Brettenwoods, une ville du New Hampshire aux Etats-Unis. La Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (IBRD) a ainsi vu le jour à la fin de la seconde guerre mondiale pour aider l'Europe à se reconstruire et favoriser son développement économique. Cette organisation, dès sa création, suit ainsi une approche multisectorielle. Elle s'est ensuite intéressée aux pays à moindre revenu et a gardé son objectif initial de développement. La Banque propose ainsi des fonds d'investissement à des pays en développement, considérés comme ses « clients ».

L'IBRD propose des modalités d'emprunts avantageux. Bénéficiant de la notation « AAA » depuis 1959, l'IBRD emprunte sur le marché des capitaux internationaux à faible coût et offre aux pays à revenu intermédiaire un accès aux capitaux à des conditions plus favorables, à un taux à hauteur des capacités de remboursement du pays¹⁴.

L'emprunt de capitaux selon les modalités de l'IBRD (*loan*) restant pour autant inaccessible pour les pays pauvres à très faible revenu, s'est créée en 1960, l'Association Internationale de Développement (IDA). L'IDA propose des fonds sous forme de crédits (*credit*) sans intérêt sur une échéance de 35 à 40 ans, ou de dons (*grant*).

Aujourd'hui, les pays qui empruntent à la Banque représentent 75% de la population mondiale vivant avec moins de 1 dollar américain par jour.

Le groupe de la Banque Mondiale est composé de cinq institutions principales — détaillées ci-dessous (IBRD, IDA, IFC, MIGA, ICSID) — et compte 189 pays membres, des pays donateurs et des pays emprunteurs que l'on appellera par la suite les clients.

Ses deux objectifs, appelés « *twin goals* », sont de mettre fin à la pauvreté dans le monde d'ici 2030 et de promouvoir la prospérité partagée en ciblant la part la plus pauvre de la population mondiale (40%). Le groupe propose des ressources financières et des compétences en termes de stratégie de développement sur différents domaines (financier, énergétique, agricole, médical,

¹⁴ Avec un délai de remboursement courant de 15 à 20 ans, et une période de grâce de 3 à 5 ans : le pays peut commencer son remboursement à partir de 3 à 5 ans après le début de l'investissement.

<http://www.banquemondiale.org/fr/who-we-are/ibrd>, consulté le 30 juin 2018.

etc.). La Banque apporte des ressources financières, des services techniques et d'appui aux connaissances ; fournit des conseils stratégiques pour aider les pouvoirs publics à procéder à des réformes qui améliorent les services, encouragent l'investissement privé.

La Banque représente un appui financier et technique pour les pays en développement en proposant des modalités d'emprunts et des dons privilégiés.

L'engagement de la Banque est mené sur deux fronts, le travail « analytique » et les « opérations », à un niveau stratégique national, régional et global. Le travail « analytique » de la Banque vise à décomposer une situation pour mieux comprendre les facteurs explicatifs et les facteurs de risque associés (par exemple, comprendre le fonctionnement d'une filière agricole dans un contexte national, ses succès et ses limites). Les « opérations » représentent les actions majoritaires de la Banque qui vient en appui technique et financier, à la conception et la supervision des projets de développement mis en œuvre par un pays sur son territoire.

L'IDA et l'IBRD proposent des fonds d'investissement aux gouvernements. Elles sont communément assimilées à la Banque Mondiale et disposent du même personnel et utilisent les mêmes critères d'évaluation.

Trois autres institutions complètent la Banque Mondiale pour former le Groupe de la Banque Mondiale:

- La Société Financière Internationale (IFC), créée en 1956, est une source de financement des projets du secteur privé dans les pays en développement.
- L'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), créée en 1988, appuie les investissements étrangers directs dans les économies émergentes et propose un régime d'assurance sur les risques politiques et non commerciaux, tels que l'expropriation, l'inconvertibilité de la monnaie, les restrictions aux transferts, les guerres et troubles civils ou la rupture de contrat.¹⁵
- Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (ICSID), créé en 1966, procure des moyens de conciliation et d'arbitrage des différends entre les pays et des investisseurs étrangers.

Chaque institution appartient à ses pays membres qui sont ses actionnaires. L'ensemble des institutions relèvent de l'autorité du Conseil des Gouverneurs (*Board of Governors*) qui se réunit

¹⁵ La MIGA sert les investisseurs et les bailleurs de fonds, soutient les entreprises privées et collabore avec les agences gouvernementales et organisations internationales. Pour bénéficier de la couverture de la MIGA, les investisseurs doivent adhérer à des normes environnementales et sociales exigeantes. En contrepartie, la couverture fournie dissuade les gouvernements d'entamer des actions qui pourraient perturber les investissements. Les services juridiques de la MIGA servent à réduire les obstacles aux investissements et à améliorer le climat national des investissements à travers un programme de médiation des différends et de résolution des éventuels conflits.

une fois par an (Assemblées annuelles) pour fixer les stratégies globales et qui est composé d'un gouverneur par pays membre, un ministre en général.

Le Conseil des Administrateurs (*Board of Executive Directors*)¹⁶ s'occupe de la gestion générale du groupe. Il décide de la conduite générale des opérations et valide l'ensemble des projets d'investissement (deux sessions par semaines).

Nous nous concentrerons par la suite sur la Banque Mondiale qui compte l'IBRD et l'IDA.

A travers ses deux institutions, IBRD et IDA, la Banque soutient les réformes institutionnelles et les politiques publiques des gouvernements au niveau national et régional par la mise à disposition de fonds et d'une expertise opérationnelle. Elle peut financer des projets publics pour renforcer les capacités institutionnelles¹⁷ et construire des infrastructures matérielles et sociales.

B. L'organisation de la Banque est matricielle, par région et par secteur d'activité

1. A la présidence de la Banque

Par un accord tacite, le Président du Groupe de la Banque Mondiale est de nationalité américaine, alors que le Directeur Général du Fonds Monétaire International est Européen. Traditionnellement, l'administrateur des Etats-Unis d'Amérique, le plus important actionnaire de la Banque, nomme le Président.

Le président américano-coréen Jim Yong Kim¹⁸, est entré à la Banque en 2012 et poursuit actuellement son deuxième mandat quinquennal. Sa nomination a été soutenue par l'ancien président des Etats-Unis d'Amérique Barack Obama. Il est connu au sein de la Banque pour les réformes sur l'organisation fonctionnelle interne qu'il a mises en place en juillet 2015 au cours de son premier mandat. Le président a réussi à négocier au cours des réunions de printemps de la

¹⁶ A titre d'illustration, la représentation française est composée d'un administrateur et d'une équipe de 10 personnes détachée du Ministère chargé de l'économie et des finances (Direction Générale du Trésor), du Ministère chargé des affaires étrangères, de la Banque de France et de l'Agence Française de Développement (AFD). La Direction Générale du Trésor (Bercy) a pour mission de conseiller les ministres sur la politique économique, et de contribuer à la politique d'aide au développement. L'ensemble de la représentation française devient salarié de la Banque (entretien avec un conseiller de l'administrateur).

¹⁷ Le terme de « capacités institutionnelles » désigne les moyens humains dont dispose un pays sur le plan de l'administration et de la gestion, dans la mise en œuvre des politiques publiques. Il vise les compétences et l'efficacité du personnel du secteur public, les compétences organisationnelles, la qualité des interactions entre les services de l'Etat et les acteurs économiques et sociaux (efficacité et transparence). Le renforcement des capacités institutionnelles vise ainsi l'optimisation des perspectives de mise en œuvre des politiques publiques.

www.imf.org, consulté le 30 juin 2018.

¹⁸ Le président Kim est docteur en médecine et a obtenu un PhD en anthropologie à l'Université Harvard. Il a été successivement chef du département VIH/SIDA à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et président de l'Université Dartmouth avant d'arriver à la tête de la Banque en 2012.

Banque l'augmentation du capital de la Banque auprès de l'administration du président Trump, qui lui semblait initialement opposée. En contrepartie, la Banque s'est engagée dans un meilleur contrôle de ses dépenses¹⁹.

2. L'organisation hiérarchique et fonctionnelle implique une multisectorialité

L'organisation décrite ci-dessous date de juillet 2015, à la suite d'une réforme entreprise par le président actuel Jim Kim.

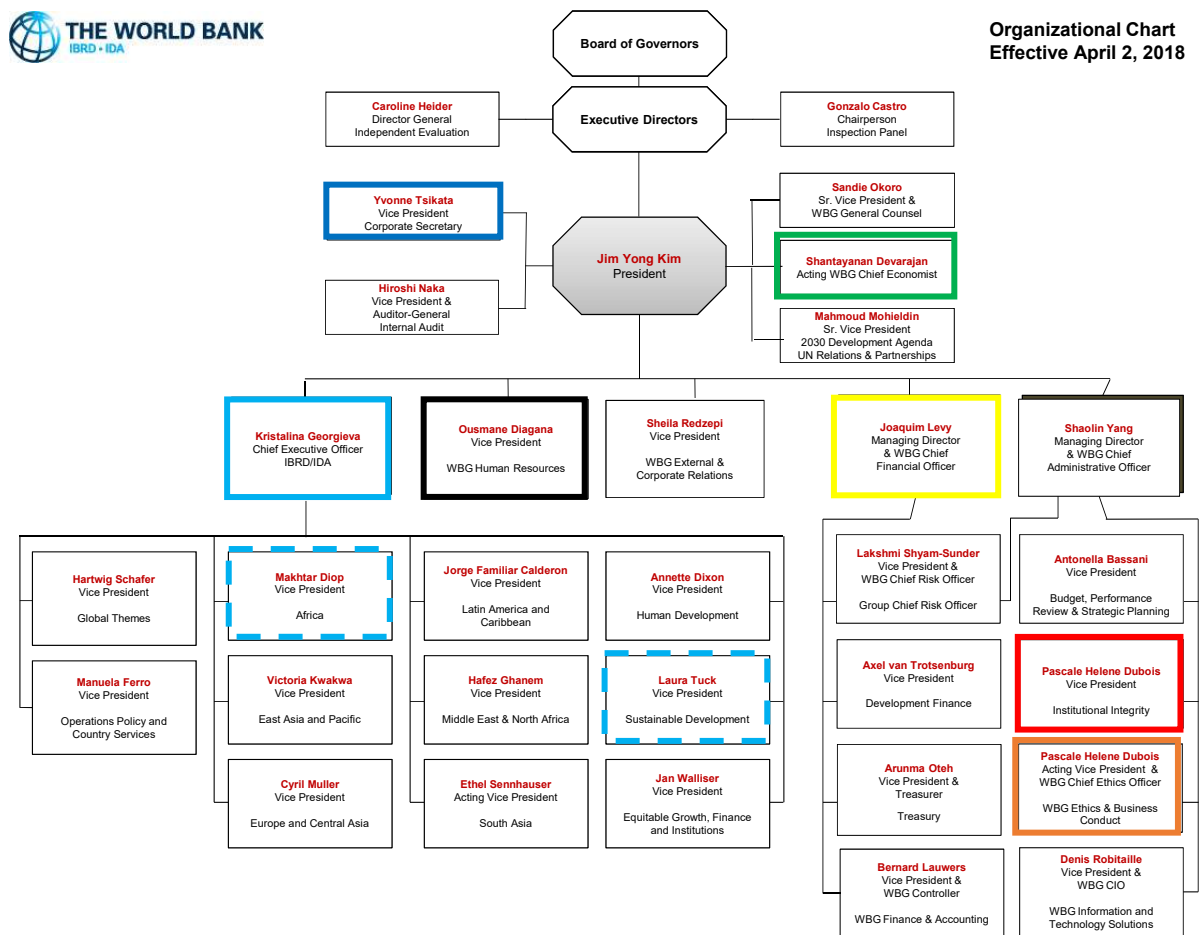


Figure 1 : Organigramme fonctionnel de la Banque Mondiale, valable au 2 avril 2018.

¹⁹ https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/04/22/la-banque-mondiale-augmente-son-capital-de-10-5-milliards-d-euros_5288831_3234.html, consulté le 1^{er} juillet 2018.

La Banque Mondiale comprend plusieurs directions, départements et vice-présidences administratives, financières et techniques (figure 1).

Les vices-présidences sont l'unité principale d'organisation de la Banque. Chaque vice-présidence rapporte à un directeur général (*Chief executive/ financial/administrative Officer, Chief economist*), à l'exception de certaines vices-présidences qui rapportent directement au président.

Plusieurs unités peuvent être décrites :

- un « **centre technique** » (cadre bleu clair), dirigé par un directeur général (Chief Executive Officer), qui s'occupe de la mise en œuvre opérationnelle des fonds d'investissement IDA et IBRD. L'équipe que j'ai intégrée au cours de mon stage relève de cette direction, en particulier des vices-présidences « Afrique » et « Développement Durable » ;
- une branche financière (cadre jaune) qui s'occupe des fonctions de gestion du capital d'investissement de la Banque, dirigée par un directeur financier (*Chief Financial Officer*). La direction financière est responsable de la gestion des finances et des risques pour le Groupe. Cela comprend l'établissement de politiques de gestion des risques financiers, la supervision des rapports financiers, la comptabilité, l'assurance d'une intégrité globale des transactions financières, et la mobilisation et la gestion de financements concessionnels et de dons à l'appui des efforts de développement du Groupe de la Banque à l'échelle nationale et mondiale ;
- un département dédié aux travaux de recherche (cadre vert) essentiellement dans le domaine économique (*DEC, Development Economics*). Il fournit des données, des analyses de perspectives macroéconomiques et de développement, des résultats de recherche, des outils d'analyse et des conseils stratégiques à l'appui des opérations de la Banque. Ce département a fortement diminué en termes de personnel et d'activité de recherche, la Banque faisant le choix de contractualiser des chercheurs sur des missions spécifiques²⁰ ;
- Le *Corporate secretary* (cadre bleu foncé) soutient les gouverneurs et les administrateurs dans l'exercice de leurs responsabilités fiduciaires et de gouvernance. Ces derniers sont en effet employés par la Banque et tenus à cet effet de s'engager dans une stratégie de développement globale de la Banque avant même de servir des intérêts nationaux²¹ ;
- Les Ressources Humaines (cadre noir) suivent le recrutement du personnel et entretiennent une relation étroite avec les douanes américaines au regard du permis de séjour temporaire des citoyens étrangers sur le territoire américain ;
- Le Bureau de l'éthique (cadre orange) encourage le développement et l'application de normes éthiques par les membres du personnel dans l'exercice de leurs fonctions ;
- La Vice-présidence à l'intégrité (cadre rouge) enquête sur les allégations de fraude, de corruption, de coercition, de collusion et de comportement d'obstruction liées aux projets financés par la Banque.

²⁰ Entretien micro-économiste agricole et Young Professional, le 31 mai 2018.

²¹ Entretien Conseiller de l'administrateur français, le 25 juin 2018.

L'organisation du « centre technique » est dite matricielle, c'est à dire à la fois géographique et sectorielle :

- Le personnel technique est assigné à développer et à soutenir des projets circonscrits à une **région**. Par exemple, l'unité Afrique de l'Ouest du département agriculture traite avec la Mauritanie, le Sénégal, la Guinée, etc. L'équipe est divisée géographiquement, au siège à Washington D.C. et en bureau local, à Nouakchott, Dakar, Conakri notamment. La répartition des postes au niveau central et régional est à peu près équilibrée par rapport à l'effectif global des employés de la Banque. Parmi 16 000 agents, 56% sont affectés au siège, la part restante étant affectée dans les pays membres.
- Les équipes sont également réparties par **domaine technique** ou « **secteur** ». L'unité Afrique de l'Ouest du département agriculture gère des projets de développement de l'économie rurale, du pastoralisme, des chaînes de valeur agricole, des productions agricoles végétales, etc.

Le « centre technique » est composé d'un éventail de secteurs tous impliqués dans la réponse aux besoins de développement : l'agriculture et l'élevage, la santé, le climat, la gestion des ressources naturelles, l'accès à l'eau, la gestion des conflits et des violences, les infrastructures, etc.

Des vice-présidents sont nommés à la tête de chaque région (Afrique (AFR), Amérique latine et Caraïbes (Latin America Caraïbe, LAC), Asie de l'Est et Pacifique (East Asia and Pacific, EAP), Europe et Asie centrale (Europe and Central Asia, ECA), Afrique du Nord et Moyen-Orient (Middle East and North Africa, MNA), Asie du Sud (South Asia Region, SAR)) et de chaque secteur. Les secteurs reprennent des problématiques globales de développement : développement durable, développement humain, thèmes globaux, croissance équitable.

Les vice-présidences du développement durable et du développement humain sont celles que nous allons détailler par la suite car elles sont celles qui interviennent dans les projets que j'ai suivis durant mon stage.

La vice-présidence du développement durable est divisée en départements (*global practice, GP*) : agriculture, changement climatique, eau, etc.

Chaque département est dirigé par un *senior director (SD)*, et divisé en plusieurs directions.



Les directeurs sont en charge de thématiques transversales (élevage, changement climatique par exemple) et de fonctions administratives (budget, ressources humaines) et rapportent au *Senior Director*.

Chaque direction est elle-même subdivisée en unités sub-régionales. Chaque unité regroupe une équipe de travail dirigée par un chef d'unité, le *practice manager (PM)*.

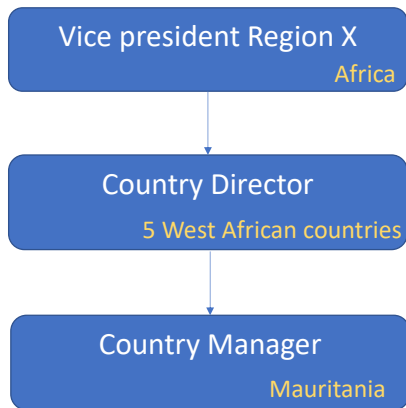
Les responsables administratifs des budgets des opérations dans les pays sont le Senior director et le chef d'unité (PM) et non le Directeur. Le rôle hiérarchique du Directeur est flou : en raison d'une réforme organisationnelle récente (2015), « le système ne l'a pas encore capturé »²².

Figure 2 : Voie hiérarchique au sein d'un département (*Global Practice*) avec l'illustration de l'unité « Agriculture Afrique de l'Ouest ».

Ainsi, chaque unité est rattachée à un secteur et une aire géographique. L'unité qui m'a accueilli pour mon stage, « AGR GP AFR1 », fait partie du département agriculture (AGR GP) et de l'entité régionale Afrique de l'Ouest (AFR1).

Les *Country Management Unit* sont les antennes locales de la Banque, chacune dirigée par un Directeur pays (*Country Director* ou *Country Manager*) qui a une vision transversale et stratégique des problématiques du pays avec lequel un dialogue permanent permet de poser un diagnostic des besoins et des priorités pour pouvoir allouer stratégiquement des crédits d'investissement.

²² Entretien référent élevage et spécialiste des opérations, le 12 juillet 2018.



Le *Country Director* a une responsabilité régionale (couvre plusieurs pays).

Le *Country Manager* a une responsabilité nationale et rapporte au *Country Director*.

Figure 3 : Voie hiérarchique au sein d'une vice-présidence régionale.

Au sein d'un bureau local, on distingue deux niveaux : l'unité de gestion du pays (*Country Management Unit, CMU*) dirigée par le Directeur Pays (CD) qui se concentre sur la stratégie globale de développement du pays tout secteur confondu ; et l'unité de gestion sectorielle (*Sector Management Unit, SMU*) dont l'équipe rend compte à la fois au chef d'unité localisé à Washington et indirectement au Directeur Pays.

Le Directeur Pays (CD) a une position davantage politique et diplomatique que les agents en département sectoriel.

Le chef de projet (*Task Team Leader, TTL*)²³ coordonne la préparation et le suivi de la mise en œuvre d'un projet. Il a la responsabilité administrative du projet, notamment le budget associé, mais n'a pas de réelle autorité hiérarchique sur l'équipe d'un projet. C'est le chef d'unité (PM) qui valide, dans le cadre d'un projet, les demandes de missions d'un agent et qui évalue les agents par exemple.

La Banque compte ainsi un personnel ayant des positions enclines à la multisectorialité : CD, CM, TTL.

Le *Country Director* a une vision multisectorielle transversale du pays pour lequel il coordonne la politique de développement comme représentant de la Banque. Le *Senior Director* a une vision sectorielle spécifique et technique.

Le dialogue entre ces deux composantes de la matrice organisationnelle fait converger les objectifs transversal et sectorisé.

²³ Par exemple, le chef de projet d'un projet régional soutenant le pastoralisme au Sahel a suivi une formation initiale d'ingénieur agronome avant de servir l'Etat Français successivement dans la coopération, les services déconcentrés corses et centraux et en ambassade avant de rejoindre la Banque dans les opérations.



Figure 4 : organisation schématique opérationnelle et hiérarchique, module de présentation en ligne obligatoire pour les consultants. Source : module de formation sur l'intranet de la Banque Mondiale, réalisé le 27 avril 2018.

Pour plus de précision sur les statuts des employés à la Banque Mondiale, l'annexe 1 détaille les différents types de contrats.

3. L'organisation de l'unité AGR GPAFR1

L'unité AGR GP AFR1²⁴ qui m'accueille à la Banque Mondiale gère des projets d'investissement en Afrique de l'Ouest dans le secteur agricole. Elle est dirigée par un chef d'unité²⁵, occupant ce poste depuis septembre 2017, qui a la responsabilité du budget de l'équipe et du portefeuille d'investissement²⁶ dans le secteur agricole en Afrique de l'Ouest. Le précédent chef d'unité occupe désormais le poste hiérarchique supérieur direct, celui de Directeur. L'équipe est composée d'une quinzaine de personnes au siège à Washington D.C. et d'environ 35 personnes affectées en bureaux locaux. On compte à Washington un chef d'unité (formation ingénieur agronome), deux assistantes, trois « chargés de suivi des opérations »²⁷ et huit « spécialistes »²⁸ en économie agricole, en élevage, en développement rural²⁹.

²⁴ Secteur agriculture et sous-région Afrique de l'Ouest

²⁵ Le chef d'unité est entré à la Banque par le programme des YP après avoir obtenu un diplôme d'ingénieur agronome à AGroParisTech, un master d'économie et avoir rejoint le corps des Ingénieurs du génie rurale, des eaux et des forêts (IPEF). Il est promu référent en économie agricole (*lead*) 15 ans après son arrivée à la Banque, puis chef d'unité deux après (informations obtenues sur intranet, consulté le 2 juillet 2018).

²⁶ Le portefeuille d'investissement est la répartition des financements prêtés par la Banque (ou donnés via l'IDA) dans différentes activités.

²⁷ Dotés d'un Master Business Administration.

²⁸ Les libellés des postes ne reflètent pas le parcours des agents : par exemple, un des *senior agriculture economist* est un ingénieur agronome.

²⁹ Parmi les huit « spécialistes », on dénombre trois vétérinaires (français) et deux ingénieurs agronomes.

Les missions du personnel varient en termes d'échelle. Il y a deux niveaux d'engagement de la Banque : les priorités centrales (« *corporate priority* » ou « *global engagement* ») relèvent de problématiques globales et mondiales ; les besoins des clients (« *country needs* » ou « *country engagement* »).

Ainsi, chaque unité est rattachée à un secteur et une aire géographique. L'unité qui m'a accueilli pour mon stage, « AGR GP AFR1 », fait partie du département agriculture (AGR GP) et de l'entité régionale Afrique de l'Ouest (AFR1).

L'engagement global et stratégique de la Banque n'est ainsi pas cantonné à des unités spécifiques transversales.

4. L'opportunité de collaboration trans-sectorielle

Le personnel affecté à une unité rend compte au chef d'unité (PM) pour tout ce qui relève des projets d'investissement dans les pays de l'aire géographique dont le chef d'unité a la charge.

Il est possible pour un employé d'une unité d'apporter un appui à une autre unité dans le cadre d'un produit (une opération ou un travail d'analyse), c'est-à-dire d'apporter une expertise, des compétences spécifiques à un projet conduit dans une aire géographique différente de celle de son unité, ou un projet conduit par un autre secteur : on parle alors d'intersectorialité géographique ou sectorielle sensu stricto, et de « *cross-support* ». Par exemple, le chef d'un projet en Afrique de l'Ouest ayant pour objectif de développer l'agriculture en milieu rural pourra solliciter (par le biais de son réseau professionnel et des informations à sa disposition sur l'intranet de la Banque) des personnes travaillant dans le secteur « Conflits et violence » pour apporter des compétences complémentaires. A ce titre, tous les employés travaillant sur le projet rendent compte au chef du projet (« Task Team Leader », TTL).

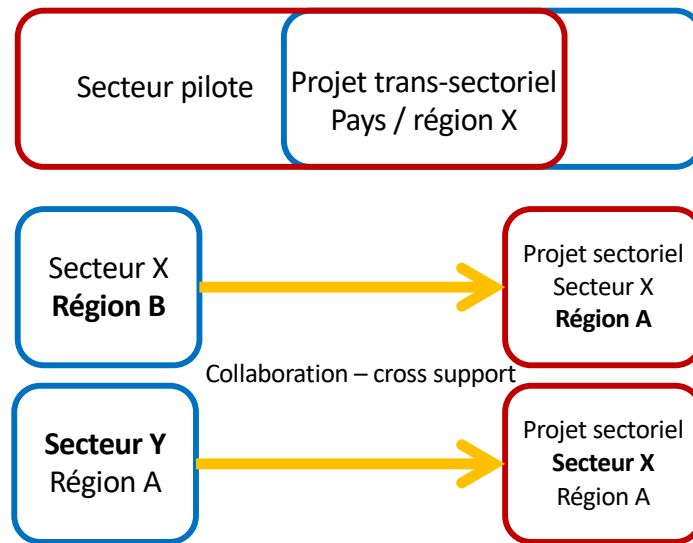


Figure 5 : différents cas de figure de collaboration trans-sectorielle

Certains employés sont attachés directement à une direction ou un département. Ils assurent un travail stratégique au niveau global sur des problématiques transversales, prioritaires pour la Banque.

Travailler en trans-sectorialité peut aller au-delà de la mise à disposition d'une compétence auprès d'une équipe. Le projet lui-même est conçu de manière trans-sectorielle. L'objectif de développement est construit pour répondre à une problématique qui sera pensée et traitée en trans-sectoriel. Dans ce cas, l'équipe du projet sera dirigée par au moins un chef de projet et un adjoint des secteurs impliqués. Les activités mises en place relèveront des deux secteurs. Au niveau local, la mise en œuvre du projet sera supervisée par une équipe de la Banque des deux secteurs.

C'est le cas du projet REDISSE, *Regional Disease Surveillance Systems Enhancement Programme in West Africa*, un projet construit entre les secteurs de la santé et de l'agriculture, associé à un investissement d'un peu plus de cent millions de dollars américains dans les pays Ouest africains (Sénégal, Sierra Leone, Guinée).

L'opportunité de travailler de façon trans-sectorielle est également étroitement liée au poids de la gestion financière et budgétaire d'un projet et de la compétition entre secteurs de la Banque qu'il peut générer. La répartition du budget de la Banque entre les secteurs pour concevoir et superviser des projets dans les pays, fait l'objet de négociations. Ces aspects sont développés en annexe 2.

A travers l'étude de l'organisation complexe hiérarchique et fonctionnelle de la Banque, les équipes ont l'opportunité de travailler à deux niveaux d'engagement, global et national, sur différents territoires géographiques et en collaboration avec différents secteurs dont l'institution concentre en interne un large éventail. La gamme de compétences et de secteurs potentialise ainsi, a priori, les opportunités de travail trans-sectoriel.

II. Les initiatives du personnel face aux contraintes institutionnelles

Le travail en trans-sectoriel peut être analysé sous le prisme des règles édictées par l'institution comprenant le positionnement de la hiérarchie, la gestion budgétaire, les formalités administratives, et également la place du réseau professionnel et des dynamiques de collaboration entre les secteurs.

A. Un décalage entre le discours officiel d'encouragement et les moyens mis à disposition pour le travail trans-sectoriel

1. Le discours incitatif présidentiel

Le discours officiel donné par la présidence aux employés³⁰ promeut le partage de compétences, l'assistance technique auprès d'une autre unité, l'appui pouvant se faire auprès d'un secteur et/ou d'une aire géographique différente. La collaboration entre les différentes institutions du groupe (IBRD, IDA, IFC) est également encouragée pour faciliter la cohérence d'un projet entre les secteurs privé et public : « *engaging and collaborating with colleagues across the Bank Group to come up with even more innovative solutions* », « *we have to work much more effectively across the World Bank Group* »³¹. Des agents du département agriculture de la Banque ont par exemple été amenés à collaborer avec des agents de IFC sur les règles sanitaires de commerce international (accords SPS³²) pour que les compagnies privées soient en phase avec les exigences nationales et internationales.

En revanche, la majorité des employés interrogés pointent le décalage entre un intérêt exprimé par la hiérarchie à travailler en trans-sectoriel et sa réelle mise en place. Alors que la Banque recense des compétences riches et variées parmi son personnel, le manque d'incitation est souligné : « *coordination, collaboration, c'est du cinéma* »³³.

³⁰ Entretien de trois économistes Young Professional, et un membre du groupe de travail AMR.

³¹ Discours du président Jim Kim à la London School of Economics and Political Sciences, 17 avril 2017.

³² « L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires définit les règles fondamentales concernant l'innocuité des produits alimentaires, ainsi que les normes sanitaires pour les animaux et les végétaux. Celles-ci ne doivent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux ». <https://www.wto.org>, consulté le 10 juillet 2018.

³³ Entretien spécialiste élevage, le 8 juin 2018.

2. Le manque d'incitation pour le manager et son équipe

Il n'y aurait aucune incitation financière pour l'équipe managériale ni aucune reconnaissance du personnel par la hiérarchie (amenant par exemple à une promotion), au-delà de l'engagement intellectuel. Ce constat se fait entendre tant du côté du secteur de la santé que celui de l'agriculture, par des chefs de projet (TTL). Le fonctionnement, tel qu'il est en place aujourd'hui, serait un frein à la mise en place d'une trans-sectorialité.

L'organisation verticale impose à tout employé de rendre compte au manager de son unité qui évalue son personnel chaque année.

Le manque d'incitation souligné par les employés ayant travaillé en multi-sectoriel, que ce soit depuis 20, 10 ou une année, est à mettre en regard avec la diminution du budget fonctionnel de la Banque et l'augmentation des capitaux d'investissement. Les employés de la Banque sont rémunérés sur la base des budgets des projets. Tout projet validé est référencé et associé à un budget. Les employés doivent « facturer » leur temps de travail sur un ou plusieurs projets. Ils doivent affecter 100% de leur temps sur des lignes budgétaires de projets. Ils ne peuvent pas facturer leur temps sur un projet non financé.

Dans un contexte de perte de place sur le marché du développement et d'un engagement des pays riches en matière de développement, le capital d'investissement du groupe de la Banque Mondiale a été récemment augmenté par les actionnaires pour atteindre les objectifs de l'agenda de développement durable³⁴ (réunion annuelle au printemps 2018). Les actionnaires de la Banque sont ses pays membres. L'augmentation de capital est conditionnée par une restructuration budgétaire demandée par les Etats-Unis, ayant le pouvoir de vote majoritaire pour les décisions. Elle s'accompagne depuis quelques années (a minima depuis l'arrivée de Jim Kim à la présidence), d'un objectif de gain d'efficacité³⁵ des services internes de la Banque, exprimé dans un contexte de demande de performance, et d'une restriction budgétaire communiquée aux agents³⁶. La tentative d'atteindre cet objectif a particulièrement été visible au cours des mois de juin et de juillet 2018. La fin d'une année fiscale est le 30 juin et signe la clôture du budget annuel alloué pour chaque vice-présidence et secteur (*global practice*). Le mois de juin est ainsi une période charnière pour délivrer l'ensemble des produits et travaux entrepris par l'unité pour une année fiscale donnée. Les produits sont des rapports d'analyse (économique, environnemental, etc.), des rapports d'évaluation sur un projet passé, une note stratégique, etc. Des retards dans la

³⁴ L'agenda 2030 est issu de l'adoption par les 193 pays membres de l'ONU d'un programme de développement pour les populations, la planète, la prospérité, la paix et le développement durable. www.agenda-2030.fr/agenda-2030-5, consulté le 1^{er} août 2018.

³⁵ Par exemple, il est demandé aux agents de rassembler si possible plusieurs missions au cours d'un voyage transatlantique, pour valoriser au mieux un vol transatlantique en classe affaire.

³⁶ Réunion mensuelle d'unité AGR GP AFR1, 31 mai 2018.

transmission de rapports ont été soulignés au cours de la réunion d'unité de juin 2018³⁷. A titre d'illustration, l'ensemble des missions prévues en juillet 2018 ont été annulées dans l'unité AGR GP AFR1 pour raison budgétaire. Le budget du secteur de l'agriculture est réparti dans les unités. Certaines unités au sein du secteur « Agriculture », non nommées par l'autorité (la direction), ont dépensé plus que leur budget prévu sur l'année fiscale. Il a donc été demandé à l'ensemble des unités du secteur « Agriculture » de restreindre les dépenses en fin d'année pour rééquilibrer la balance budgétaire du secteur³⁸.

Etant donnée la pression d'investissement liée à l'augmentation des capitaux, les projets doivent être passés avec les gouvernements, et les équipes doivent se mobiliser pour investir des fonds de développement de plus en plus conséquents. Les chefs d'unité sont évalués sur les projets d'investissements qu'ils mettent en œuvre. Le seul indicateur d'évaluation des chefs d'unité est le taux de décaissement, c'est-à-dire la part de l'enveloppe dépensée, effectivement investie dans les pays³⁹. L'enjeu pour le chef d'unité est ainsi de valoriser au mieux le temps de travail de son équipe sur des projets d'investissement dans les pays gérés par son unité.

Il y a plusieurs cas de figure :

- Une personne travaillant sur un projet mené par une autre unité, va utiliser son temps de travail « au détriment » de son unité d'origine. Le chef de son unité d'origine ne peut valoriser, d'un point de vue budgétaire, le temps de travail que son agent aura passé sur un projet « extérieur ». Le chef d'unité va ainsi généralement considérer un employé comme à plein temps sur l'activité de l'unité, et il n'y aura pas de temps imparti pour une activité trans-sectorielle. L'employé arrivera en surcharge de travail et à terme, reconsidèrera le bénéfice personnel de travailler en trans-sectoriel⁴⁰.
- L'employé intéressé par un projet trans-sectoriel peut également convaincre son chef d'unité qu'il facturera une partie de son temps sur le projet trans-sectoriel mais qu'il s'engage à assumer en parallèle l'équivalent de son travail à plein-temps pour son unité⁴¹. Le chef d'unité peut ainsi faire une économie budgétaire. L'employé aura une charge de travail plus conséquente.
- Enfin, dans le cas où un employé est approché pour apporter un appui à une autre unité, le chef de projet peut proposer un temps de facture inférieur au temps réel nécessaire à la réalisation du travail d'appui. L'employé facturera par exemple deux jours sur le projet alors qu'il a travaillé effectivement dix jours.

³⁷ Observation réunion mensuelle de l'unité, 25 juin 2018.

³⁸ Discours chef d'unité au cours de la réunion mensuelle de l'unité, le 25 juin 2018.

³⁹ Entretien référent élevage, le 12 juillet 2018.

⁴⁰ Entretien spécialiste élevage, le 18 mai 2018.

⁴¹ Entretien macro-économiste Young Professional, le 2 juillet 2018.

Ces différentes situations montrent le rôle central de la gestion du budget et du temps dans l'entreprise d'un travail trans-sectoriel : « Les lignes de codes [budgétaires], le chaos interne de la Banque⁴² », « on n'a pas le temps »⁴³.

Enfin, un chef d'unité ne verra pas apparaître dans son portefeuille d'investissement⁴⁴ (portefolio des projets pilotés par son unité), les projets trans-sectoriels confiés à une autre unité pilote et coordinatrice, dont il n'assume pas la responsabilité budgétaire, même si un membre de son équipe est associé au projet. Moins « visibles », les projets trans-sectoriels peuvent apparaître en marge et peu valorisés par le secteur en appui.

Si le chef d'unité est directement contraint d'optimiser le temps de travail de son personnel, il ne peut contrôler complètement leur implication dans les projets trans-sectoriels.

Par exemple, un agent peut réaliser plusieurs missions se succédant au cours d'un déplacement pour optimiser son voyage. Les missions s'inscrivent dans différents projets qui relèvent de différentes lignes budgétaires. Au moment de sa déclaration, l'agent attribue la part du temps de mission associée à chaque projet. Le déplacement sera porté à la seule connaissance du chef d'unité responsable du projet ayant la part la plus importante, et qui pourra ou non valider le déplacement. Il n'y a pas d'extraction de données du système d'information pour obtenir le calendrier des agents d'une unité.

La marge de manœuvre existante pour les employés limite le travail de supervision du chef d'unité.

3. Le manque d'incitation pour le chef de projet

Sur l'enveloppe des fonds investis dans un projet trans-sectoriel comme REDISSE, *Regional Disease Surveillance Systems Enhancement Program in West Africa*, un projet régional **piloté** par le secteur « santé » et **appuyé** par le secteur « agriculture », la part attribuée à chaque secteur, ici « santé » et « agriculture », fait l'objet d'une négociation entre les agents de la Banque et le pays. Chaque partie argumente pour obtenir un maximum de part financière⁴⁵ : « *everyone wants a piece of the pie* »⁴⁶.

Au moment de l'allocation des fonds entre les secteurs agriculture et santé, le référent⁴⁷ élevage a dû « se battre » pour obtenir des fonds suffisants (voir annexe 2). Les fonds sont estimés par les

⁴² Entretien macro-économiste Young Professional, le 2 juillet 2018.

⁴³ Entretien spécialiste élevage et changement climatique, le 12 juillet 2018.

⁴⁴ Le portefeuille d'investissement est la répartition des financements prêtés par la Banque (ou donnés via l'IDA) dans différentes activités.

⁴⁵ Entretien adjoint au chef de projet REDISSE (secteur agriculture).

⁴⁶ Entretien chef de projet REDISSE (secteur santé), le 22 mai 2018.

⁴⁷ Les « lead » sont des référents techniques ayant une expertise et une expérience reconnue dans un domaine. Leur voix est particulièrement audible auprès des équipes et de la hiérarchie. On les retrouve au sein des unités ou attachés directement à une direction ou un département.

équipes de la Banque et du gouvernement du pays dans la continuité des projets de développement. Si les fonds d'investissement du projet peuvent être répartis sur plusieurs secteurs impliqués, le budget administratif pour le personnel de la Banque (déplacements, salaires, etc.) n'est alloué qu'au département qui pilote le projet. Les lignes budgétaires sont ainsi associées à un projet sectoriel et non multisectoriel. Le département santé pilote le projet REDISSE. Le temps passé par les agents du secteur agriculture peut être « facturées » sur le projet. Le co-TTL du projet représentant le secteur agriculture facture une partie de son temps de travail sur le projet REDISSE. Cette partie a été négociée en amont entre les deux secteurs. En revanche, les deux agents de l'agriculture impliqués au niveau central à Washington sur le projet⁴⁸ sont des personnes mises à disposition, i.e. payées par un organisme tiers. Ils ne « facturent » par leur temps de travail sur les projets car ils ne sont pas salariés de la Banque (« travail gratuit », « en plus » qui sort de leurs termes de référence).

Le TTL « a une charge de travail supplémentaire », « il prend le risque d'amener un autre *global practice* qu'il ne connaît pas et qui peut le planter », [et qui] « n'apporte pas de ressources supplémentaires ». La trans-sectorialité « n'apporte pas de reconnaissance, tout le monde s'en fout ». « Etre le TTL administratif c'est une grosse pression. A la fin, il n'y a plus personne ni ton manager ni rien du tout, c'est toi qui est responsable. » Ces propos recueillis durant mon stage⁴⁹ viennent compléter l'hypothèse d'un manque de soutien apparent de la hiérarchie (manager et directeurs).

Collaborer avec d'autres secteurs n'est en outre pas « naturel »⁵⁰ pour les acteurs de la Banque Mondiale. Il est plus « simple » de fonctionner au sein de son secteur. Une expression américaine a d'ailleurs souvent été mentionnée au cours des entretiens : « *we need to break down the silos* »⁵¹.

L'histoire de la genèse du projet trans-sectoriel REDISSE telle qu'elle nous est rapportée, pointe un manque d'incitation que n'importe quelle personne ne peut outrepasser : « si ça avait été un autre, il aurait pu me dire « je n'ai pas assez d'argent ou tu pars pas » »⁵². On verra ainsi en dernière partie que les motivations sont étroitement liées aux individus et leur parcours professionnel.

⁴⁸ Observation de la présence du secteur agriculture lors d'une réunion de l'équipe du projet REDISSE, le 14 mai 2018.

⁴⁹ Entretien référent élevage, a occupé des fonctions de conseiller et TTL.

⁵⁰ Entretien chef de projet REDISSE (secteur santé), le 22 mai 2018.

⁵¹ i.e. « aplanir les barrières », « abattre le cloisonnement », entretien Chef de projet régional 22 mai 2018.

⁵² Entretien référent élevage.

4. Des ressources en santé animale insuffisantes en opération

Les spécialistes en santé animale dans les pays seraient trop peu nombreux pour assurer la qualité de la supervision d'un projet trans-sectoriel comprenant un volet en santé animale comme le projet REDISSE. Par manque de spécialistes en santé animale dans les pays du projet REDISSE, les agents de santé humaine prennent la coordination du secteur santé animale, mais leur engagement est limité par la connaissance du secteur.

5. La réforme structurelle de 2015 compliquerait les démarches de trans-sectorialité

Avant la réforme structurelle de 2012, des unités transversales, appelées les « ancrs », étaient consacrées aux thématiques globales (les partenariats extérieurs, les stratégies et programmes globaux, la formation, etc.). Vétérinaire de formation, entré à la Banque il y a plus de vingt ans successivement en tant que chef de projet, chef d'unité et conseiller⁵³ auprès du *Senior Director*, l'un de mes interlocuteurs a travaillé sur le sujet au sein de l'« ancre » agriculture-environnement⁵⁴ et décrit les avantages de l'ancien système⁵⁵ : « on se dispersait en fonction des besoins, on interagissait avec les autres ancrs, avec les mêmes types de capacité et de fonctionnement ». Il existait un budget spécifique pour l'engagement global, ce qui n'est plus le cas avec la disparition des « ancrs ». Les lignes budgétaires sont désormais associées à un projet sectoriel et non multisectoriel.

Une unité équivalente à l'« ancre » (« *Global lead* ») a été créée pour chaque secteur. Ses membres sont spécifiquement chargés de traiter des engagements globaux prioritaires de la Banque comme le changement climatique, et quelques sujets sectoriels globaux. Ni « One health » ni l'antibiorésistance ne font partis des sujets globaux prioritaires. Les « ancrs » actuelles seraient moins considérées, sans stratégie réelle globale. Ces unités n'auraient « quasiment pas de budget »⁵⁶.

Ayant obtenu des retours d'expérience seulement d'agents du secteur « agriculture » dans les ancrs, ce point de réflexion est cependant à nuancer.

⁵³ Les conseillers agissent auprès des directeurs et senior directeurs par des recommandations stratégiques sur des problématiques globales sectorielles ou plus transversales.

⁵⁴ *Agriculture and Environment Services (AES)*

⁵⁵ Entretien spécialiste santé animale, vétérinaire, le 18 mai 2018.

⁵⁶ Entretien deux spécialistes élevage, le 18 mai 2018.

B. Le traitement d'un problème trans-sectoriel est unique et non reproductible

1. Le cadrage de l'équipe relève d'une autorité hiérarchique plurielle

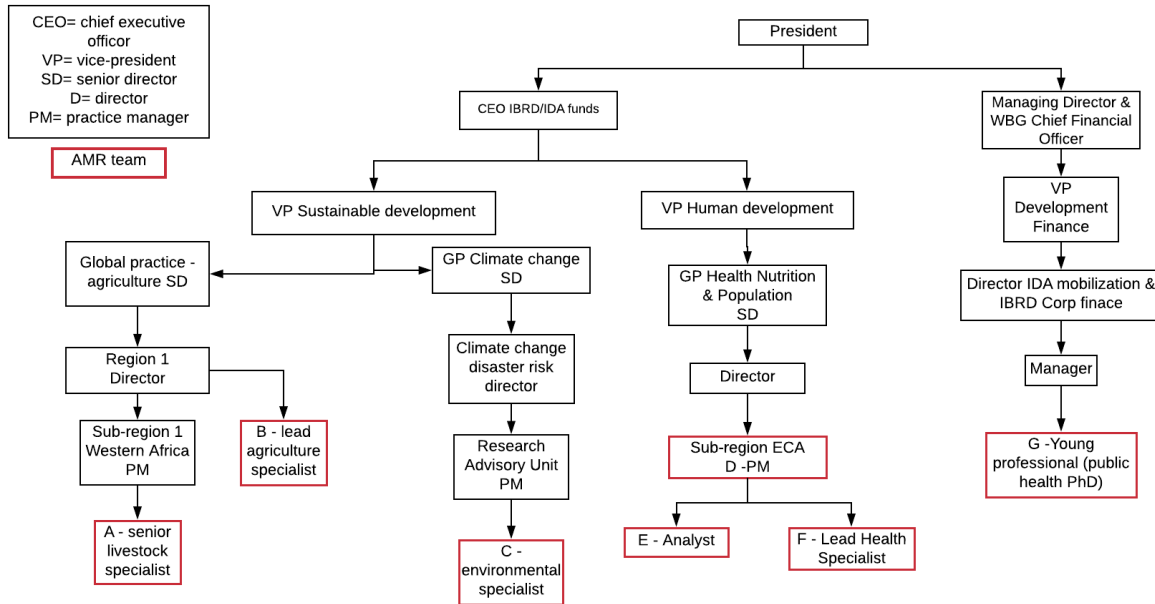


Figure 6 : Cartographie des membres du groupe de travail sur l'antibiorésistance (AMR)

L'équipe se compose de :

- un spécialiste de l'élevage nommé par le SD AGR attaché à l'unité AGR GP AFR1, vétérinaire, mis à disposition par le Ministère des affaires étrangères français depuis plus de deux ans, et doté d'une expérience dans le milieu de la recherche et de l'expertise scientifique internationale (EFSA, OIE) ;
- un conseiller spécialiste du secteur agricole directement sous la supervision du SD AGR, en poste à la Banque depuis plus de 10 ans, de nationalité anglaise, ayant une carrière diplomatique en Amérique du Sud ;
- un spécialiste de l'environnement précédemment impliqué dans plusieurs travaux trans-sectoriels, sur le point de quitter la Banque en août 2018 ;
- le « point focal » de la Banque sur le sujet de l'antibiorésistance (également *practice manager* de l'unité santé pour l'Europe et Asie Centrale) ;
- une analyste sous la supervision du chef d'unité précédemment cité, en poste depuis deux ans ;
- Une jeune professionnelle (YP) en santé publique arrivée quelques mois après la formation de l'équipe, initialement attachée à la branche des finances de la Banque mais en cours de mutation ;
- Le chef de projet (*Task Team leader*), attaché au département de la santé.

Au sein du groupe de travail trans-sectoriel AMR, l'autorité hiérarchique institutionnelle agit de manière informelle entre les secteurs.

- Le senior directeur du département agriculture n'a pas d'autorité hiérarchique formelle sur les employés du département santé. En revanche, il guide le projet. Il a été à l'initiative du projet, a participé à un moment clé, à un atelier de travail avec une partie de l'équipe (spécialiste élevage, YP) pour conforter l'approche de la problématique. Il est appréhendé comme le « sponsor », le « mentor » de l'équipe⁵⁷. Sa légitimité se retrouve à travers son statut de senior directeur et son engagement dans la problématique. Son homologue du secteur de la santé (senior director) est apparu absent des discussions.
- Le chef d'unité santé (*practice manager*) n'est pas le chef du projet mais il est référent de la Banque pour tout ce qui se rapporte à la problématique de l'antibiorésistance. Il propose de mettre à l'agenda de la Banque, une participation à des événements, des partenariats scientifiques (participation de la Banque à des séminaires, « *call for action* », etc.).
- Le jeune professionnel (YP) ne dépend d'aucune autorité hiérarchique formelle au sein du groupe, mais a pu obtenir l'accord de son chef d'unité pour intégrer le groupe AMR. Il a assuré le recrutement des trois consultants en menant douze entretiens en vidéoconférence. Il coordonne avec le co-TTL le groupe des consultants sur les aspects techniques et méthodiques.

Le chef d'équipe associé au projet au niveau administratif⁵⁸ a été absent des discussions sur l'ensemble de ma période de stage, l'adjoint au chef d'équipe s'est porté volontaire pour assurer le rôle de coordinateur du groupe.

⁵⁷ Propos exprimés par le référent agriculture du groupe AMR de la Banque, recueillis au cours d'une réunion bilatérale avec Keiji Fukuda, médecin américano-japonais spécialisé en épidémiologie et pourvu d'un Master en Santé Publique (MPH) à l'Université de Berkeley, ancien sous-directeur général de l'OMS en Santé, Sécurité et Environnement (pendant 5 ans), et aujourd'hui Professeur à l'Université de Hong Kong où il occupe la fonction de directeur de l'école de santé publique.

⁵⁸ Responsable administratif du budget du projet.

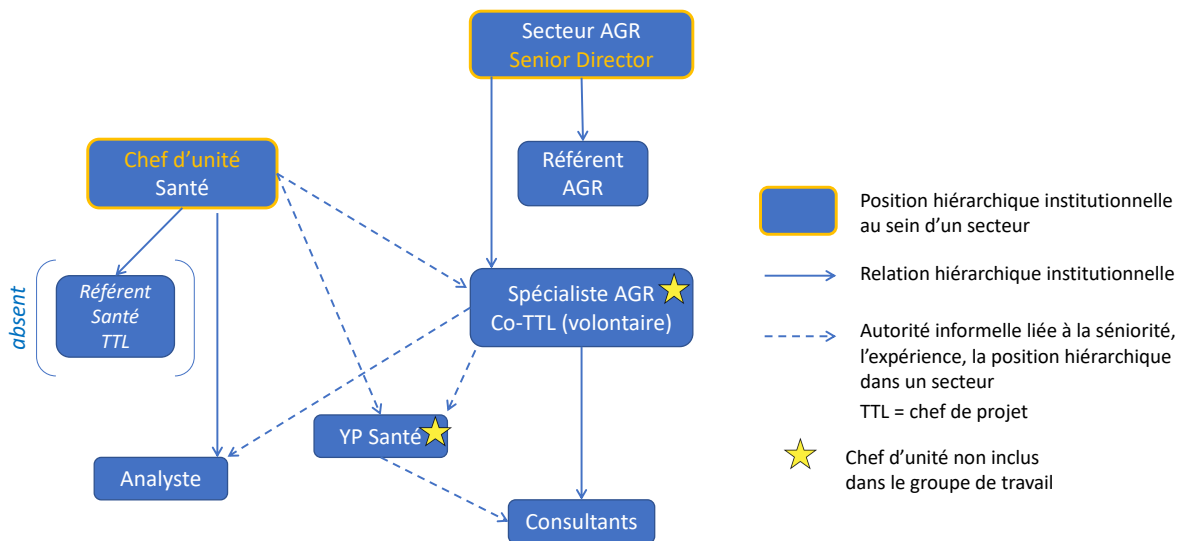


Figure 7 : représentation schématique des relations hiérarchiques observées durant la période de stage

A travers la représentation schématique des relations professionnelles observées, l'organisation de l'autorité est bousculée par des liens spontanés qui se construisent sur des actions volontaires (nomination du chef de projet adjoint). L'autorité et la responsabilité en ressortent dispersées.

La dynamique et la force du groupe est étroitement liée à la motivation personnelle des membres et de leur croyance en la résolution de la problématique et l'approche trans-sectorielle. Chaque membre apporte différentes compétences valorisées à différents moments du projet : relations diplomatiques, méthode scientifique, fonction managériale, corpus de travail technique. Les réunions se succèdent et se distinguent en deux catégories. Celles orientées sur des considérations techniques ne concerneront pas le chef d'unité ni le référent. Les réunions portées sur l'agenda des rendez-vous « politiques » et partenariats avec d'autres organisations internationales seront pilotées par le co-TTL, le référent et le chef d'unité. Cette apparente stabilité d'organisation est à nuancer avec la manifestation à plusieurs reprises du « flou » sur les questions du qui, quoi, comment : quel est l'objectif, qui écrit le rapport. « On navigue à vue »⁵⁹. Il n'y aurait pas de requête spécifique ni de la part des donateurs ni de la part de la hiérarchie⁶⁰. La position du senior director santé n'est pas connue⁶¹.

Le chef d'unité du co-TTL n'est pas impliqué dans les travaux globaux conceptuels et stratégiques. Il est responsable des projets, ce qui mène à valoriser un projet dans un pays avec un objectif de développement précis.

⁵⁹ Entretien spécialiste secteur « agriculture », le 28 mai 2018.

⁶⁰ Entretien analyste, le 29 mai 2018.

⁶¹ *Idem*.

Si le chef d'unité est directement contraint d'optimiser le temps de travail de son personnel, il ne peut contrôler leur implication dans les projets trans-sectoriels.

Par exemple, un agent peut réaliser plusieurs missions se succédant au cours d'un déplacement pour optimiser son voyage. Les missions s'inscrivent dans différents projets qui relèvent de différentes lignes budgétaires. Au moment de sa déclaration, l'agent attribue la part du temps de mission associée à chaque projet. Le déplacement sera porté à la seule connaissance du chef d'unité responsable du projet ayant la part la plus importante, et qui pourra ou non valider le déplacement. Il n'y a pas d'extraction de données du système informatique pour obtenir le calendrier des agents d'une unité. L'unité AGR GP AFR1 comptabilisant environ 50 personnes, il est difficile de contrôler les travaux dans lesquels les agents sont impliqués. Pour autant, notre propos, dans le cadre du présent mémoire, ne se focalise pas sur ce point.

2. Des dynamiques informelles pour l'aboutissement d'un projet trans-sectoriel : alliés et budget

La genèse du projet REDISSE renvoie à l'initiative d'un vétérinaire de la Banque (depuis 2008) affecté en bureau régional en Afrique en 2013-2014 et membre de la communauté de travail⁶² élevage⁶³. Le projet régional est initialement un projet du département de la santé sur la surveillance des maladies humaines. Au moment de la restructuration du projet, ce vétérinaire a contacté le chef du projet pour lui soumettre l'idée d'une collaboration avec le secteur agriculture sur les aspects de surveillance des maladies animales et inscrire le projet dans une approche « une santé » à l'interface entre l'homme et l'animal. Le chef du projet, épidémiologiste attentif aux questions de transmission des maladies de l'animal à l'homme, a été rapidement convaincu⁶⁴. Par son expérience d'une vingtaine d'années à la Banque et son statut de référent (*lead*), le pilote de la communauté de travail élevage a ensuite pris les commandes des négociations à la fois avec le chef du projet et la hiérarchie (senior director agriculture). Il a engagé le secteur de l'agriculture à mettre à disposition des agents de qualité comme un atout et non un poids dans l'élaboration du projet⁶⁵. Ce temps de négociation a été nécessaire pour convaincre et obtenir l'adhésion à cette approche conjointe santé animale et humaine, et la validation du projet. La communauté de travail élevage, engagée dans l'approche « Une santé », a ainsi trouvé un allié pour monter un projet trans-sectoriel.

⁶² Un réseau d'acteurs travaillant sur une ou des problématique(s) commune(s).

⁶³ La communauté de travail élevage telle qu'elle se présente aujourd'hui, est une équipe progressivement constituée depuis les années 2010, d'une majorité de vétérinaires français (moins d'une dizaine, l'implication fluctuant selon l'évolution des postes acquis par les individus), animés par une vision commune de l'élevage, partageant des expériences, une formation et un réseau professionnel en commun. Nous reviendrons sur l'histoire de cette communauté en troisième partie.

⁶⁴ Entretien chef de projet (épidémiologiste du département santé), le 22 mai 2018.

⁶⁵ Entretiens chef de projet (santé), chef de projet adjoint (agriculture).

C. La difficulté de positionnement d'un sujet trans-sectoriel

Comment une thématique trans-sectorielle est-elle traitée à la Banque ?

L'articulation des positions en interne alimentent les initiatives et les collaborations en externe pour répondre à une attente collective.

1. Le pilotage au niveau global

Comment le problème de l'antibiorésistance est-il positionné au sein de La Banque ? Est-ce un problème économique, politique, sanitaire, agricole, transnational ou national ?

Un sujet global relevant d'une approche trans-sectorielle comme l'antibiorésistance peut être initialement mis à l'agenda en dehors du dialogue sur la stratégie de développement au niveau national et régional. La Banque s'engage ainsi sur des thématiques transversales à l'échelle globale, traitées à un niveau hiérarchique central et visées à être déclinées en parallèle dans les opérations de développement dans les pays clients.

i. La prise en main du sujet par un secteur pilote est fragile au sein de la Banque

L'antibiorésistance a initialement été portée par le *senior director* du département agriculture (SD AGR). Il a sollicité le président⁶⁶ d'un institut de recherche canadien (*International Development Research Center*), ce qui a abouti à la mobilisation de fonds fiduciaires (*trust fund*) donnés à la Banque courant 2017 pour agir spécifiquement sur le problème de l'antibiorésistance et apporter une plus-value au sommet du G7 les 8 et 9 juin 2018, présidé par le Canada. Un fonds en provenance du gouvernement norvégien a été associé pour initier le travail du groupe AMR. Le gouvernement norvégien s'est positionné en tant que chef de file de la lutte contre l'antibiorésistance en adoptant une stratégie sur la période 2015-2020, notamment dans le domaine de la recherche.

Le groupe de travail sur l'antibiorésistance (AMR) a été formé à l'initiative du *Senior Director* Agriculture dans un contexte de mise à l'agenda international. Comment la Banque a-t-elle sollicité des fonds fiduciaires et comment a-t-elle été sollicitée par les donateurs pour répondre à des exigences sont des questions auxquelles je ne pourrai répondre dans le cadre du présent stage.

⁶⁶ Il a également occupé le poste de Directeur Agriculture et Environnement à l'IDRC, et détient un PhD en sciences de l'environnement.

Le groupe AMR tel qu'il se présente aujourd'hui a été formé après la publication d'un premier rapport de la Banque en mars 2017 sur l'impact économique de l'antibiorésistance⁶⁷. A travers ce rapport, la Banque positionne en premier lieu le problème en des termes de menace économique globale concernant l'ensemble de la planète et en particulier les pays les plus pauvres. Si rien n'est fait, l'antibiorésistance pourrait générer un coût d'un trillion de dollars américains chaque année dès 2030⁶⁸. L'antibiorésistance provoquerait déjà aujourd'hui la perte de 700 000 vies chaque année⁶⁹. La Banque soutient le développement économique des pays. A la conception des projets d'investissement avec les pays, une part importante du dialogue a lieu avec les ministères en charge des finances et de l'économie. Le premier niveau de langage, économique, structure la position institutionnelle mais le deuxième niveau de lecture est ensuite donné par les secteurs. La mission progressivement portée par les membres du groupe AMR est de donner des pistes d'analyse sur l'écart entre la connaissance que l'on a du problème et les actions mises en œuvre pour réduire ce problème. La Banque en participant aux discussions « occupe l'espace » vis-à-vis des partenaires internationaux (FAO, OMS, etc.) et assoie une légitimité d'action dans le milieu du développement.

Au cours d'une réunion informelle avec Keiji Fukuda⁷⁰, ancien numéro deux de l'Organisation Mondiale de la Santé, ce dernier rapporte les propos des Senior Directeur (SD) des secteurs santé et agriculture de la Banque, traduisant une indécision dans la prise de position de la Banque vis-à-vis de l'AMR: « *we are not quite sure of what is needed and how it will fit to our organization* »⁷¹, « *a convenient way not to deal with it* »⁷². Ce constat extérieur dressé par ce directeur d'université, s'observe également de l'intérieur où les membres du groupe AMR, à plusieurs reprises se questionnent sur le positionnement des deux SD, déterminant pour avancer dans leur travail. A maintes occasions, des membres de l'équipe AMR côté santé et agriculture ont exprimé le manque de connaissance de la position du SD santé⁷³. A plusieurs reprises, les spécialistes de l'élevage ont aussi rapporté le manque d'engagement de la hiérarchie du secteur santé et la position du senior directeur agriculture : « la santé doit prendre le lead ». Le problème a également été qualifié de « sensible mais pas important »⁷⁴ par un spécialiste en santé publique.

⁶⁷ *Drug-resistant infections, a threat to our economic future*, World Bank Group, 2017.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ O'Neill Report, 2016.

⁷⁰ Keiji Fukuda est médecin américano-japonais spécialisé en épidémiologie et pourvu d'un Master en Santé Publique (MPH) à l'Université de Berkeley, ancien sous-directeur général de l'OMS en Santé, Sécurité et Environnement (pendant 5 ans), et aujourd'hui Professeur à l'Université de Hong Kong où il occupe la fonction de directeur de l'école de santé publique.

⁷¹ Propos rapportés par K. Fukuda sur la position des senior directeur de la Banque, le 11 juin 2018.

⁷² Propos de Keiji Fukuda, le 11 juin 2018.

⁷³ Réunion d'équipe AMR, intervention spécialiste élevage et analyste.

⁷⁴ Entretien généraliste en santé publique Young Professional, le 10 mai 2018.

En se rappelant que le pilotage administratif officiel du projet AMR est confié au secteur de la santé avec une implication importante du senior directeur de l'agriculture, on peut ainsi observer une position encore indéfinie de la Banque sur le sujet. Ce manque de clarté peut être extrapolé à l'approche « Une santé » située à l'interface entre la santé de l'homme, de l'animale et de l'environnement. Sur un travail entrepris plus tôt sur le cadre d'intervention pour renforcer les systèmes de santé animale, humaine et environnementale, l'équipe agriculture (élevage plus spécifiquement) a travaillé en étroite collaboration avec EcoHealth Alliance⁷⁵. L'implication importante du secteur environnement dans le projet « *One Health* », à travers la collaboration d'une personne, s'est effritée pour le travail sur l'AMR. Au départ du collaborateur en provenance du secteur environnement, aucun remplacement n'est envisagé. L'ancien conseiller auprès du Senior Directeur du département agriculture rapporte avoir tenté de valoriser davantage l'approche « *One Health* » auprès du Senior Directeur du département de l'environnement, sans susciter une collaboration plus étroite entre les secteurs.

Ce positionnement impliquerait une responsabilité sectorielle au sein de la Banque qui ne semble donc pas encore assumée. Cette observation est à mettre en lumière avec la complexité du positionnement du sujet au niveau transnational et les paradoxes historiques que génère cette problématique.

La construction du problème public de l'antibiorésistance se déroule de manière discontinue et disjointe⁷⁶. L'évidence d'un problème de santé publique est étroitement liée au Plan d'Action Global de l'OMS. Des plateformes de coordination « *One health* » émergent et s'institutionnalisent dans plusieurs pays comme le Bangladesh ou la Côte d'Ivoire. Cette institutionnalisation très récente répond à un besoin de convergence des politiques publiques qui s'associe également à un besoin de collaboration entre des services et des territoires, pas toujours enclins à coopérer⁷⁷.

En outre, la Banque répondant avant tout aux demandes des pays, il n'y aurait pas, à ma connaissance, de demande particulière de la part de la présidence, du Bureau des administrateurs⁷⁸ ou des pays membres plus généralement à traiter la problématique de l'antibiorésistance avec la Banque.

⁷⁵ EcoHealth Alliance est une organisation internationale, anciennement Wildlife trust, dont la mission est de promouvoir et lancer des activités de recherche pour la conservation des écosystèmes et des espèces sauvages en lien avec le risque pour la santé de l'homme (transmission de maladies infectieuses).

⁷⁶ Arquembourg J., *Les paradoxes de l'antibiorésistance*, questions de communication, 2016, 29, 7-14.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Entretien conseiller de l'administrateur, le 25 juin 2018.

L'antibiorésistance n'est pas une problématique encore assez visible (« bloodless issue ») ou encore peu ou mal⁷⁹ connue du public, même si cela semble évoluer progressivement : des événements sont organisés régulièrement (call for action, séminaires⁸⁰, etc.) et un problème public de santé prendra peut-être le pas sur un problème de santé publique ou un problème économique.

ii. Le manque de « leadership » du côté des partenaires internationaux

Au cours du séminaire de l'Académie des Sciences américaine sur les menaces microbiologiques⁸¹, une réflexion a été menée sur les moyens de placer une problématique ayant un impact économique de moyen-long terme à l'agenda des politiques publiques nationales de gouvernements ; ou comment positionner une problématique à l'agenda politique sans crise médiatiquement visible.

Keiji Fukuda pointe un manque de “leadership” au niveau international: « *significant failure of leadership at the international level* », « *the current governance does not work* ». Pour que les politiques nationales se mettent en œuvre, il faut de la visibilité et une gouvernance internationale claire. Il y aurait cependant un manque de pilotage de la part des organisations internationales onusiennes, chacune mandatée sur un secteur : Organisation mondiale de la Santé (OMS), Organisation mondiale de la Santé animale (OIE), Organisation des nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO). Un nouveau pilotage semble donc nécessaire pour créer une impulsion et des actions en matière de politiques publiques, aller au-delà de l'étape des recommandations formelles.

Une autre question soulevée au cours du séminaire est la nécessité d'aider les gouvernements à cibler stratégiquement leurs investissements. Il y a encore des zones de floues sur la nécessité d'investir dans la recherche de nouveaux antibiotiques⁸², de nouveaux vaccins, d'inviter financièrement ou non l'industrie pharmaceutique à conserver une réserve antibiotique comme bien public commun. Les médias véhiculent l'idée est de compenser la perte financière des industries pharmaceutiques commercialisant une famille d'antibiotiques critiques dans le cas d'un arrêt d'une mise sur le marché. Par ailleurs, selon Keiji Fukuda, les chercheurs doivent apporter une information sur la part de responsabilité dans l'antibiorésistance du secteur de

⁷⁹ https://www.lequotidiendumedecin.fr/actualites/article/2017/11/17/lautre-paradoxe-francais-pourquoi-les-campagnes-dinformation-sur-le-bon-usage-des-antibiotiques-ne-fonctionnent-plus_852508, consulté le 14 juillet 2018.

⁸⁰ Par exemple en Inde en juillet 2018 (<https://www.tribuneindia.com/news/ludhiana/international-workshop-on-antimicrobial-resistance/618108.html>); par Wellcome Trust en octobre 2017

⁸¹ 12 et 13 juin 2018, National Academy of Sciences, 500 5th St NW, Washington, DC 20001, United States.

⁸² <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/chimie-pharmacie/pourquoi-la-lutte-contre-l-antibioresistance-interesse-peu-les-fonds-d-investissement-751343.html>, consulté le 14 juillet 2018.

l'agriculture et de la santé, ce qui aiderait les gouvernements à cibler les actions financées pour lutter contre l'antibiorésistance. Le discours actuel tenu par le spécialiste de la Banque en santé qui est intervenu au cours du séminaire porte la responsabilité entière sur l'élevage : « *livestock, livestock, livestock only* »⁸³. L'OMS a édicté un Plan Global d'Action contre l'antibiorésistance à destination des gouvernements pour lister les actions nécessaires à la lutte dans les secteurs de la santé humaine, la santé animale, et des industries pharmaceutiques, sur l'accès, la surveillance, la formation, la recherche, les mesures préventives, etc. Ces actions ne sont pas classées en termes de priorité. L'OIE, la FAO et l'OMS n'ont pas une position commune sur cette problématique transversale ou du moins ne parlent pas d'une seule voix⁸⁴.

On peut se demander dans quelle mesure le manque de pilotage au niveau international impacte le manque de positionnement de la Banque au niveau sectoriel.

iii. La quête d'innovation du groupe AMR

Face au constat d'un manque d'action concertée et de grande ampleur pour lutter contre l'antibiorésistance⁸⁵, le groupe AMR de la Banque a travaillé sur une approche s'intéressant aux sciences sociales. Nombre de rapports et études ont aidé à la mobilisation de connaissances et de solutions techniques pour lutter contre l'émergence d'antibiorésistance. En revanche, le problème de l'antibiorésistance persiste et le risque perdure sans réelle réponse publique globale.

L'équipe considère alors qu'il ne faut pas compter seulement sur une approche technique pour résoudre le problème mais élargir l'étude à la compréhension de la manière dont on voit les antibiotiques, dont on les utilise et dans quel contexte. Cela revient à intégrer le comportement et les normes sociétales comme leviers d'action pour changer le rapport à l'utilisation des antibiotiques. De même, les relations entre les acteurs, la gouvernance apportent un niveau de lecture pour comprendre certaines barrières. Enfin, les externalités peuvent ouvrir et refermer les fenêtres d'opportunités pour générer une prise de conscience sociale, politique, et une institutionnalisation du problème pour la mise en place de politiques publiques. L'approche passe alors par la prise en compte des interactions sociales à différentes échelles.

L'approche sera illustrée par des cas d'étude de pays ayant initié des activités de lutte contre l'antibiorésistance.

Elle permet de décrire les succès et les limites d'un discours qui a fait autorité à un moment donné et d'identifier le rôle des parties prenantes et d'imputer des responsabilités⁸⁶.

⁸³ A la question de savoir quelle action prioritaire doit être menée sur le sujet de l'AMR, la réponse est claire : la responsabilité est largement portée par le secteur de l'élevage qui utilise les antibiotiques comme facteurs de promotion.

⁸⁴ Position du groupe AMR et de Keiji Fukuda, le 11 juin 2018.

⁸⁵ Arquembourg J., *Les paradoxes de l'antibiorésistance, questions de communications*, 2016, 29, 7-14.

⁸⁶ *Ibid.*

Au sein du département agriculture, le recours aux sciences sociales à un niveau global et stratégique est une réelle évolution. En pratique, cette approche a été développée par une partie seulement de l'équipe, à laquelle le co-TTL a largement contribué⁸⁷. Ce dernier est déjà instruit et curieux des sciences sociales (lecteur de Bruno Latour) et a par le passé collaboré avec une équipe de Sciences Po Paris sur les facteurs de dissémination du virus Ebola⁸⁸. Une partie seulement de l'équipe aura d'ailleurs échangé de façon très approfondie sur l'approche analytique. Un membre de l'équipe rapporte que chacun aurait sa définition des mots employés (« *drivers* », « *norms* », « *behavior* », « *governance* », « *externalities* »). Le positionnement de la problématique apparaît ainsi variable au sein même de l'équipe trans-sectorielle, mais l'innovation d'une nouvelle approche bien acceptée.

Etude de cas – L'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance, présentation en juin 2018 à Genève au séminaire réunissant le groupe d'experts externes⁸⁹ sélectionnés par la Banque (Annexe 3)

En s'inspirant de la sociologie des problèmes publics, c'est à travers des études de cas que l'approche est illustrée. Le cas du Danemark a été sélectionné pour comprendre le succès de l'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteurs de croissance en élevage dans les années 90. Comment le gouvernement Danois a-t-il réussi ? Quelles séquences d'intervention ont fonctionné ? Quel jeu d'acteurs a été décisif ? Quels facteurs extérieurs ont constitué un environnement favorable à l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité ? En reprenant les propos de Jocelyne Arquembourg, cette étude de cas cherche à comprendre comment les antibiotiques sont devenus un bien (public) commun⁹⁰.

A la lumière de ce cas d'étude, une alliance entre le gouvernement Danois et le milieu de la recherche a été décisive pour convaincre les organisations professionnelles, obtenir l'adhésion des éleveurs. De même, cette politique publique s'est inscrite à un moment de l'histoire où la conscience sociétale des risques sanitaires liés à l'alimentation a pris une place dans le paysage médiatique.

⁸⁷ Observation au cours des réunions techniques de l'équipe AMR.

⁸⁸ Grotto E. and Ricci D., *Identification and analysis of the main drivers for Ebola virus spillover*, SciencesPo MediaLab, 2015.

⁸⁹ Experts de la FAO, OIE, OMS, International Development Research Center / Canada, International Livestock Research Institute, SciencesPo, Harvard Global Health Institute, Technical University of Denmark, Norwegian Agency for Development Cooperation, Wellcome Trust, Ministry of Agriculture and Forestry of Finland, World Bank.

⁹⁰ « Après des décennies de confusion entre valeur d'usage et valeur marchande des antibiotiques, le problème que soulève la mise en place d'usages raisonnés, donc réglementés, des antibiotiques tant en santé humaine qu'animale concerne, en réalité, la gestion d'un bien commun. » (Arquembourg, 2016).

2. L'alignement entre les éléments de pensée globale et la mise en œuvre locale

Il est intéressant d'analyser le positionnement du problème à la Banque à travers la revue des projets⁹¹ mis en œuvre par différents secteurs dans les pays membres.

Cette analyse permet d'évaluer la déclinaison des éléments de langage donnés au niveau central dans les projets nationaux. On revient ainsi sur les deux niveaux d'engagement de la Banque : les priorités globales et les besoins des pays.

L'objectif de mon travail est d'identifier s'il existe à la conception d'un projet d'investissement établi avec le pays, la considération d'une problématique transversale comme l'AMR.

Quelques pays ont été sélectionnés de manière non arbitraire, à partir de la connaissance, par le spécialiste de l'élevage et co-TTL du groupe AMR, des projets du secteur agriculture susceptibles d'aborder cette problématique. Ont ainsi été revus, tous les projets opérationnels⁹² menés par la Banque en Mauritanie, en Afrique de l'Ouest, en Ethiopie, au Vietnam et au Bangladesh.

On peut observer que **l'antibiorésistance n'est abordée que dans les projets opérationnels du secteur de l'élevage**. Aucun projet opérationnel du secteur de la santé ne mentionne l'AMR, témoignant ainsi d'une apparente asymétrie de l'engagement au niveau opérationnel. Seul un document analytique sur le secteur pharmaceutique au Bangladesh⁹³ se réfère à une Stratégie Nationale de lutte contre l'AMR engagée par le pays.

L'adjoint au chef de projet Bangladais indiquait l'absence de lignes directrices spécifiques et prioritaires pour traiter la problématique au niveau sectoriel (pharmaceutique) et guider les investissements.

Limites de la revue bibliographique des PAD

Le cycle de vie d'un projet suit un protocole formalisé (cf annexe 2), mené et coordonné par le chef de projet, et nécessite des points de négociation à différentes étapes entre le personnel de la Banque et le gouvernement concerné. Etre clair sur l'objectif de développement, sur les bénéficiaires du projet, les garanties environnementales et sociales, ou encore les activités

⁹¹ La revue des différents projets menés dans un pays est appelée revue du portefeuille d'investissement car c'est une revue de la répartition des financements prêtés par la Banque (ou donnés via l'IDA) dans différents secteurs.

⁹² Un projet opérationnel est un projet d'investissement associé à un objectif de développement sectoriel ou multisectoriel dans un pays ou une région. Par exemple, renforcer les systèmes de surveillance en santé animale et humaine ; accroître la productivité des petits éleveurs de ruminants et leur accès au marché ; soutenir la filière pêche par une gestion durable des ressources et la création de valeur ajoutée pour les communautés.

⁹³ *Overview of the pharmaceutical sector in Bangladesh*, World Bank Group, 2017.

mises en œuvre et leur financement, telles sont les clés essentielles⁹⁴ faisant l'objet de négociations à la fois en interne au sein de la Banque, notamment entre les équipes de Washington et du bureau pays, et entre la Banque et le Gouvernement et le secteur privé. En effet, les financements IBRD et IDA sont à destination du gouvernement pour le renforcement des capacités institutionnelles et servent par exemple à promouvoir une alliance productive entre le secteur public et privé pour faciliter l'accès des producteurs au marché.

Le projet est ensuite soumis au Bureau des Administrateurs pour validation, sous forme d'un document reprenant l'objectif de développement et les activités développées par le projet, appelé le PAD, *Project Appraisal Document*⁹⁵. Une des limites à l'analyse des informations contenues dans le PAD est son formatage. Le PAD doit être synthétique et compréhensible des administrateurs et leurs conseillers. Des éléments jugés comme des détails ou secondaires pour le projet peuvent ainsi disparaître de la version finale du document, alors même qu'il a été initialement pensé d'ajouter un élément particulier. Les administrateurs et leurs équipes sont vus comme des « technocrates », partageant un langage commun déconnectés des opérations⁹⁶. Le format⁹⁷ des PAD a récemment été modifié pour que les documents soient « plus légers mais plus réactifs »⁹⁸, c'est-à-dire que les grandes lignes stratégiques apparaissent dans le PAD et les activités ne sont pas décrites mais laissées à la mise en œuvre.

Les PAD ne sont ainsi qu'une grille de lecture.

Enfin, « la vérité [d'un projet] est dans son budget »⁹⁹. Les activités effectivement financées par le projet sont associées à une ligne budgétaire (*Costab*¹⁰⁰). Ce niveau de détail n'est pas fourni par le PAD. Quelques entretiens avec les TTL montrent qu'il n'y a pas d'activités spécifiques ciblées sur la lutte contre l'AMR, malgré l'attention portée dans le PAD.

A partir de la description de la formation d'une communauté de travail sur l'élevage, on peut mettre en lumière la façon dont ce réseau a su soulever, dans différents projets d'élevage, la problématique de l'antibiorésistance et souligner les enjeux économiques et de santé publique. Quel que soit le projet opérationnel lié à l'approche transversale « une santé » ou l'antibiorésistance, un membre de la communauté de travail élevage est intervenu dans la préparation du projet.

⁹⁴ Entretien spécialiste élevage et chef de projet.

⁹⁵ Le PAD (*Project Appraisal Document*) décrit les lignes directrices du projet, son objectif de développement et les activités envisagées.

⁹⁶ Entretien politologue, le 18 juillet 2018.

⁹⁷ Format « Agile »

⁹⁸ Entretien spécialiste élevage et changement climatique, le 12 juillet 2018.

⁹⁹ Entretien spécialiste élevage, référent élevage et ancien conseiller.

¹⁰⁰ Le Costab est un programme de la Banque permettant d'établir des tableaux de coûts dans un projet (plan de financement, tableaux des achats, tableau d'allocation des ressources et des prêts). Ce programme fait partie d'un ensemble de programmes connu sous le nom de Compass.

Le personnel à différents niveaux hiérarchiques fait face à une complexité de la gestion administrative budgétaire des projets et un manque d'incitation financière liée à un manque de reconnaissance et de valorisation du travail trans-sectoriel. Cependant, il s'affranchit des contraintes de l'institution par différents mécanismes dont la mobilisation de fonds fiduciaires et des réseaux professionnels. La hiérarchie laisse une marge de manoeuvre aux initiatives sans pour autant les soutenir. La gestion d'une problématique trans-sectorielle n'est pas toujours liée à une position claire et commune entre les secteurs, mais cela n'entrave pas les dynamiques sectorielles pour promouvoir une approche nouvelle et engageante.

III. Les « communautés épistémiques » et les « communautés de pratiques » comme une réponse à la trans-sectorialité

L'introduction du groupe de travail sur l'antibiorésistance amène la réflexion sur la formation de communautés de travail autonomes.

Nous nous interrogerons également sur la manière dont la culture professionnelle impacte l'action trans-sectorielle et agit comme un terreau des réseaux professionnels informels et des actions trans-sectorielles.

A. Une indépendance individuelle et une autonomie de travail

L'autonomie de travail et la relative liberté d'entreprendre acquises par les individus contribuent à contrebalancer le postulat d'un manque d'incitation pour la trans-sectorialité, par la valorisation de l'innovation pour répondre à des problématiques transversales et globales.

Les employés peuvent travailler sur plusieurs projets en parallèle¹⁰¹ qu'ils soient ou non pilotés par leur unité. Les chefs d'unité donnent en général leur accord même s'ils ne diminuent pas pour autant la charge de travail associée à l'unité¹⁰². La contrainte majeure est celle de délivrer un produit pour les projets dans lesquels ils se sont engagés.

Un employé peut solliciter¹⁰³ et peut être sollicité pour collaborer avec une équipe d'une autre unité sur un projet quel qu'il soit.

En entretien, un spécialiste de l'élevage confiait qu'il n'avait « pas vraiment l'impression d'avoir de chef » et que « les gens travaillent de façon isolée ». Deux interlocuteurs¹⁰⁴ me rapportaient (à des moments distincts), qu'à leur arrivée à la Banque, ils n'avaient pas de travail pendant quelques mois. Leur pro-activité les a amené sur quelques projets de leur choix. Il y a en ce sens une liberté d'entreprendre et d'agir.

¹⁰¹ Entretien spécialiste développement rural, le 30 mai 2018.

¹⁰² Entretien micro-économiste agricole Young Professional, 31 mai 2018.

¹⁰³ Il est possible pour un jeune employé arrivé à la Banque d'être intégré à une mission en étant « apprenti ». Celui-ci ne bénéficie pas d'indemnités journalières de mission ni de billet d'avion en classe « business » mais contribue à la mission en apportant sa connaissance académique notamment.

¹⁰⁴ Entretiens avec un spécialiste en agronomie le 8 mai 2018 et un micro-économiste agricole Young Professional, le 31 mai 2018.

B. Le poids des communautés évoluant « en parallèle »

1. Les « communautés de pratiques »

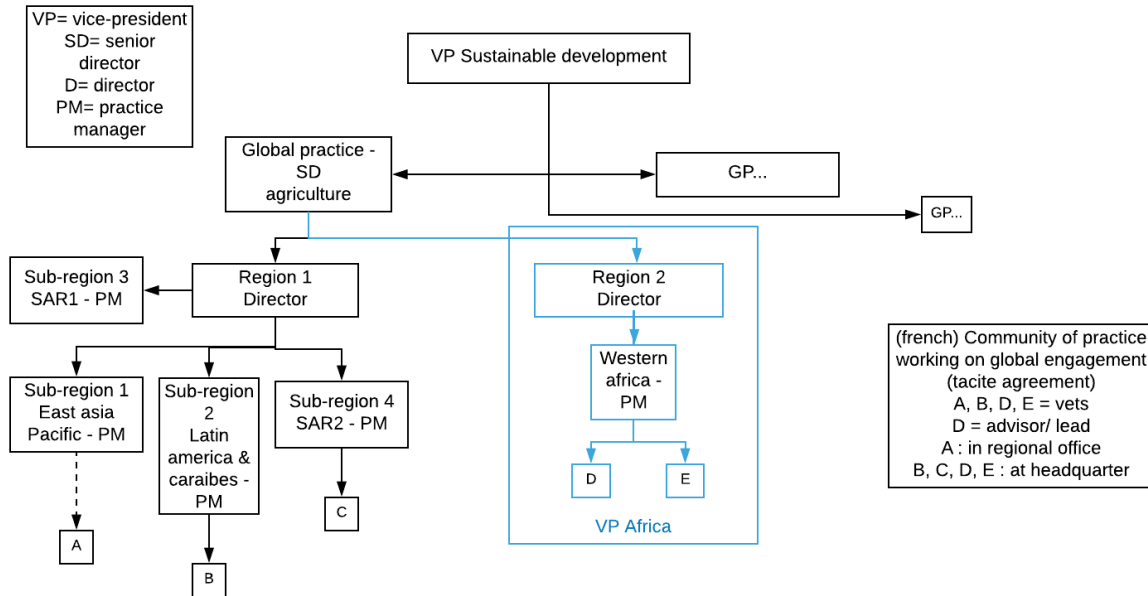


Figure 8 : cartographie des membres « piliers » de l'équipe élevage

L'équipe élevage (*Livestock Global Team*) est une communauté de travail tout à fait unique et indépendante de l'organigramme officiel. Elle fait partie de la Communauté de pratique sur l'élevage, « *Community of practice* ». C'est un réseau d'acteurs travaillant sur des problématiques globales liées à l'élevage. Les Communautés de pratique sont des groupes de personnes partageant le même domaine d'intérêt et vont collaborer pour améliorer leur connaissance et leur pratique (retours d'expérience, sessions de formation, etc.). Les communautés de pratiques existent depuis au moins 25 ans¹⁰⁵ mais cette communauté est reconnue comme unique : « *there is no such thing in crops or vegetables* »¹⁰⁶.

La Banque a édité un document décrivant la place donnée aux communautés de pratiques dans l'institution¹⁰⁷ :

"A community of practice at the World Bank is an informal group of practitioners that shares knowledge on common development problems while pursuing joint solutions."

¹⁰⁵ « Elles ont toujours existé depuis que je suis [à la Banque] », entretien vétérinaire arrivé à la Banque en 1993.

¹⁰⁶ Entretien micro-économiste agricole Young Professional, 31 mai 2018.

¹⁰⁷ *Communities of Practice, Questions and Answers*, World Bank internal document.

“CoPs are important at the World Bank for many reasons. In broad terms, they are the "heart and soul" of knowledge sharing in the organization due to the wealth of experiences, insights, and perspectives - the social and organizational "capital" of the Bank - their members offer.”

La place des communautés de pratique à la Banque est donc tout à fait définie, et leur rôle intégré au fonctionnement de la Banque.

L'intégration en tant que membre ou pilote d'une communauté est volontaire. Il existerait une centaine de communautés différentes à la Banque mais faisant parties d'un circuit informel (reconnu), elles ne sont pas visibles facilement (intranet, réunions, etc.).

L'équipe élevage est née de l'initiative personnelle d'un vétérinaire français dans l'idée de positionner les problématiques de l'élevage au sein de la Banque, de construire une stratégie et une vision au long-terme. Il endosse un rôle de « parrain » (« *godfather* »¹⁰⁸), de « mentor », ou encore de « chef d'équipe ».

2. La constitution de l'équipe élevage, une « communauté de pratique » unique et non reproductible

Le poids des individus, leur parcours et le partage d'expérience vient appuyer la part décisive des individualités dans les actions de la Banque.

i. Des parcours en commun

Inspecteur de santé publique vétérinaire, le « chef d'équipe » est vétérinaire de formation et a travaillé pour le ministère de la Coopération en Centre-Afrique avant d'intégrer en 1993 la Banque Mondiale en étant mis à disposition par le Ministère français des Affaires étrangères. La création de ce poste à la Banque a été appuyée par Bernard Vallat, ancien directeur de l'OIE (Organisation Mondiale de la santé animale). Ces deux vétérinaires se sont rencontrés dans le cadre de leur travail de Coopération en Centre-Afrique, et ont depuis entretenu une relation professionnelle complice. Bernard Vallat a passé 17 ans « en Coopération ». En 2011, le « chef d'équipe » est promu conseiller auprès du directeur du secteur agriculture.

Successivement, le premier ISPV à la Banque a recruté des vétérinaires français mis à disposition par le ministère des affaires étrangères, tous recrutés par la suite par la Banque ou en cours de recrutement pour le dernier membre du groupe. Le créateur de cette communauté compte cinq membres « piliers »¹⁰⁹ dont deux vétérinaires ayant travaillé à l'OIE sous l'autorité de Bernard Vallat avant d'intégrer la Banque, un vétérinaire davantage lié au secteur de la recherche, et un

¹⁰⁸ Entretien micro-économiste agricole, le 31 mai 2018.

¹⁰⁹ Le nombre de membres que l'on qualifiera de « piliers », i.e. les personnes complètement formées à la vision et les pratiques du groupe, variait entre 5 et 6 selon les échanges avec le « chef d'équipe ».

ingénieur agronome de formation¹¹⁰ mis à disposition par la FAO auprès de la Banque pour une durée de deux ans.

Tous de nationalité française, quatre d'entre eux sont vétérinaires formés en France et quatre d'entre eux ont eu le soutien de Bernard Vallat pour travailler à la Banque. Ce réseau est communément surnommé « la mafia des vétos français »¹¹¹ par les employés de nationalité non-française du secteur agriculture notamment.

Les membres de ce groupe partagent plus qu'une nationalité : une formation, une expérience dans les services français de la coopération, une culture professionnelle.

ii. Une organisation en marge, reconnue mais au soutien hiérarchique incertain

Les objectifs de l'équipe¹¹² sont de soutenir les opérations ayant une composante sur l'élevage, d'apporter et de partager des nouvelles connaissances sur l'élevage, de soutenir des partenariats au sein et à l'extérieur de la Banque. Ces objectifs sont fixés par l'équipe de même que les missions. Il n'y a pas de termes de référence officiel du groupe. « *The livestock group has not an official label but is a tight community, a strong network who work hard to make them known* »¹¹³. En participant à une réunion avec un Directeur du secteur agriculture sur un document stratégique en cours de finalisation, la partie finale de la discussion portait sur la demande du chef d'équipe d'obtenir du budget administratif de la Banque, l'ensemble du projet étant financé uniquement par des fonds fiduciaires (*trust fund*). L'allocation de budget administratif interne concèderait davantage de reconnaissance de la part de la hiérarchie.

Les membres de la communauté ont travaillé ensemble dans l'« ancre » agriculture-environnement avant d'être affecté dans différentes régions au moment de la réforme de 2015. Ils sont aujourd'hui répartis dans plusieurs unités du secteur agriculture, localisées à Washington (régions Afrique de l'Ouest, Amérique latine et Caraïbe, et Asie du Sud) et à Sydney (région Asie du Sud-Est et Pacifique).

Le manque d'appui et l'absence d'opposition de la hiérarchie ressenti souligne la part de fragilité du réseau informel qui dispose d'une totale responsabilité du succès de l'opération engagé. « Il n'y a pas de support, mais pas de contre non plus »¹¹⁴. Des étapes de validation du travail sont

¹¹⁰ Ingénieur de formation, il a rejoint la FAO en tant que JPO (Junior Professional Officer) et a obtenu un PhD en économie agricole en parallèle. Il s'est progressivement spécialisé dans les problématiques de changement climatique liées à l'élevage.

¹¹¹ Entretien micro-économiste agricole, le 31 mai 2018.

¹¹² Communication personnelle d'un document interne présentant le groupe, 25 avril 2018

¹¹³ Entretien micro-économiste agricole, le 31 mai 2018.

¹¹⁴ Entretien référent élevage.

nécessaires pour concrétiser les travaux et communiquer à l'extérieur de la Banque. En cas de difficulté, « l'organisation peut être subitement verticale »¹¹⁵.

iii. Une équipe éparpillée mais soudée

L'équipe est ainsi dispersée à la fois à Washington dans différents bâtiments et sur le terrain (une personne est localisée à Sydney). En revanche, le temps de travail passé à l' « ancre » semble avoir été décisif en termes de cohésion de groupe. « On se dispersait en fonction des besoins, on interagissait avec les autres ancres, avec lesquelles on partageait le même type de capacité et de fonctionnement »¹¹⁶.

Le pilote de l'équipe¹¹⁷ décrit un système de « mentoring », par un encadrement et un suivi du nouvel arrivant « élu », par une transmission de la connaissance du fonctionnement de l'institution et dans une optique de partage d'une vision de l'élevage. « La solidarité, l'entre-aide, la collaboration » apparaissent comme des valeurs à la base du fonctionnement du groupe et véhiculées par le « mentor », qui fait référence à « presque un code de déontologie ».

En outre, l'équipe serait « plus qu'une organisation parallèle. Une idée, un concept. » Chaque membre est assigné à une compétence particulière qui vient s'ajouter à la compétence « élevage » et/ou « santé animale », en intégrant la santé humaine, les réformes des politiques publiques, la sécurité sanitaire, les conflits et violences, la question du genre, et le changement climatique. Le portefeuille d'activités de chaque membre relève à la fois de l'engagement global et de l'engagement envers les pays, et le temps de travail associé est réparti. Par exemple, un membre affecté à l'unité Amérique latine et Caraïbes du secteur agriculture a 50% de son temps dédié aux projets opérationnels de son unité dans les pays d'Amérique latine, 25% pour de l'assistance technique dans d'autres régions notamment l'Afrique de l'Ouest (« *cross-support* ») et, 25% pour l'engagement global sur des thématiques liées à la santé humaine (exemple : surveillance des maladies zoonotiques) ou sur des problématiques gérées en trans-sectoriel avec le département santé.

Cette organisation a été créée de façon autonome et reconnue pour avoir un pouvoir discret efficace important, « *soft power* »¹¹⁸.

¹¹⁵ Entretien spécialiste des politiques agricoles, le 18 juin 2018.

¹¹⁶ Entretien spécialiste élevage.

¹¹⁷ « On peut dire que j'ai un rôle de pivot », entretien référent élevage.

¹¹⁸ Entretien micro-économiste agricole, le 31 mai 2018.

« C'est un engagement mutuel qui lie [les membres] et assure la cohésion de la communauté »¹¹⁹. L'autonomie et l'auto-organisation confèrent à l'équipe élevage une identité de « communauté de pratique » unie, nourrie par l'expérience des membres, dont le récit prend la forme d'« histoires de guerre ». Les membres de l'équipe se réunissent de manière partielle (rarement au complet) et informelle au cours d'un déjeuner ou dans un bureau d'un membre. La qualité d'intervention du groupe en situation de crise m'est rapportée par un des membres. L'équipe serait intervenue rapidement en sollicitant notamment son réseau professionnel pour apporter une assistance technique et opérationnelle immédiate sur un projet de la Banque entrepris par le secteur de l'environnement ayant provoqué des conséquences sanitaires. Dans une communauté de pratique, la connaissance est essentiellement « le **savoir-faire** »¹²⁰. La crédibilité et la légitimité du travail par l'expérience est apparue très importante aux yeux d'une majorité d'interlocuteurs du secteur agriculture.

Alors même que les membres de la CoP travaillent sur des thématiques transversales et globales, la qualité du travail est fortement axée sur le travail de terrain. « Osciller entre le global et le local »¹²¹. Un membre déplore le manque de temps pour mieux superviser la qualité du travail entrepris dans les projets et le manque de compétences opérationnelles¹²².

La Banque Mondiale traite avec le gouvernement, les institutions publiques. L'observation qui peut être faite sur l'omniprésence des vétérinaires français dans le domaine de l'élevage et plus particulièrement en santé animale, fait ressortir une autre forme de sectorialité. A la question d'un intérêt de recruter des vétérinaires de nationalité non francophone, un membre répondra « ce n'est pas faute d'avoir essayé ».

L'équipe est à la fois influente et isolée, modeste et éloquente, et vient contrebalancer l'apparente absence de position et de vision sur l'élevage au niveau hiérarchique (« élevage sur la sellette »).

3. Le groupe AMR ou la formation d'une « communauté épistémique » innovante

L'illustration de l'équipe élevage introduit la notion de « communauté de pratique », qui nous amène ensuite à la notion de « communauté épistémique », c'est-à-dire des communautés concernées par la production et la diffusion de connaissances et la relation de celles-ci au politique¹²³. En ce sens, une « communauté épistémique » est un collectif de personnes ayant

¹¹⁹ Cohendet *et al.*, « Innovation organisationnelle, communautés de pratique et communautés épistémiques : le cas de Linux », revue française de gestion, 2003/5 (n°146), p99-121.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ Entretien de deux spécialistes élevages.

¹²² Entretien spécialiste élevage.

¹²³ Meyer M., Molyneux-Hodgson S., « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? , Terrains & travaux 2011/1 (n° 18), p. 141-154.

une expertise dans un domaine donné, expertise qui se traduit notamment par des compétences reconnues et par une légitimité et une autorité en matière de production de connaissances. Par opposition aux « communautés hiérarchiques », les « communautés de pratiques » et les « communautés épistémiques » sont définies comme des communautés « autonomes », pour lesquelles **l'auto-organisation est une composante forte et la création de connaissances a la plus forte chance de survenir.**

Le groupe AMR s'inscrit-il dans ce cadre ?

On peut émettre l'hypothèse initiale que le groupe AMR se situe dans un contexte d'interaction entre deux communautés hiérarchiques (groupe fonctionnel et équipe pluridisciplinaire) répondant à une problématique intégrant des champs de connaissances spécialisés et à une mission d'intégration des différents corpus de connaissances pour remplir une tâche¹²⁴.

Dans une telle perspective, le problème de la diffusion de la connaissance n'est pas seulement lié à l'intégration de différents corps de connaissances spécialisées par des équipes pluridisciplinaires, mais un problème de la restitution de la connaissance acquise par les membres de l'équipe lorsqu'ils reviennent dans leur division fonctionnelle d'origine. On retrouve une limite entre la trans-sectorialité et la multisectorialité.

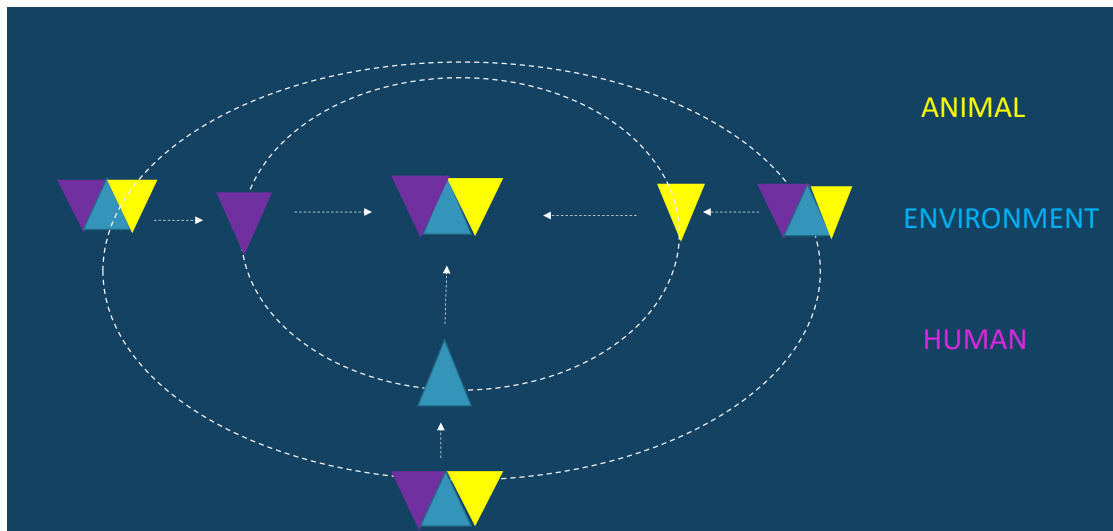


Figure 9 : représentation schématique du traitement d'une problématique trans-sectorielle ; le premier cercle intègre des secteurs différents sans connaissance ni compréhension des autres, et le deuxième intègre des secteurs ouverts sur d'autres compétences sectorielles.

¹²⁴ Meyer M., Molyneux-Hodgson S., « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? , Terrains & travaux 2011/1 (n° 18), p. 141-154.

En un sens, le groupe AMR pourrait suivre ce modèle mais il glisse à bien des égards vers une communauté autonome par l'acquisition progressive d'une connaissance commune et d'un langage commun.

L'équipe AMR a été formée par une nomination de ses membres par la hiérarchie. Chaque membre a une spécialité disciplinaire pour laquelle il a été recruté, et l'équipe doit suivre un objectif commun¹²⁵. A ce titre, le groupe AMR suit initialement la définition de la communauté hiérarchique. En revanche, le « flou » de l'objectif du groupe soulevé en partie II.B.1., conduit le groupe à une organisation plus autonome et à la prise de liberté et d'initiatives.

Par la création d'une approche innovante s'inspirant des sciences sociales (cf partie II.C.), les membres du groupe s'accordent progressivement sur une définition commune des termes et principes utilisés. Ils partagent une même vision sur les causalités de l'antibiorésistance, même si la part de responsabilité des différentes causes reste un objet de discussion. Leur mission commune est de répondre à un questionnement international pour lequel les gouvernements peinent à mettre en place des actions formelles recommandées. A ce titre, la Banque est impliquée dans cette entreprise politique. Les critiques de la notion de « communautés épistémiques » pointent la vision élitiste de la manière dont les problèmes globaux doivent être résolus avec une conception trop « cognitive » de la diffusion de la connaissance¹²⁶. Si cette limite peut se retrouver sur l'abord de la question de l'antibiorésistance et le mésusage des antibiotiques par les organisations internationales et onusiennes, elle ne se justifie pas entièrement dans le cas de la Banque Mondiale. En effet, la Banque tire sa légitimité de parole dans son rôle de collaboration et de partenaire financier auprès des pays à faible revenu et le travail opérationnel qu'elle entreprend sur le terrain. Son expérience « de terrain » la place aux frontières de l'expertise défendue par les organisations spécialisées onusiennes, en allant au-delà des recommandations. La Banque répond aux besoins des pays à travers des projets d'investissements colossaux et durables, et apporte une dimension concrète aux réflexions jugées élitistes.

Les membres du groupe partagent jusqu'alors une vision commune des connaissances mais l'objet même de leur travail consiste à aller au-delà des recommandations formelles et de la communication autour de la problématique, et pousser les politiques et les gouvernements à la prise d'actions concrètes, en particulier dans les pays à faible revenu auprès desquels la Banque est engagée.

¹²⁵ Cohendet *et al.*, « Innovation organisationnelle, communautés de pratique et communautés épistémiques : le cas de Linux », revue française de gestion, 2003/5 (n°146), p99-121.

¹²⁶ Meyer M., Molyneux-Hodgson S., « *Communautés épistémiques* » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? , Terrains & travaux 2011/1 (n° 18), p. 141-154.

Malgré le questionnement constant des attendus du groupe et l'évolution de l'agenda, le développement intellectuel du groupe AMR est permis par l'organisation, sans brimer les interactions ni l'innovation qui peut émaner des partenariats scientifiques.

« *If their internal communities have a reasonable degree of autonomy and independance from the dominant worldview, large organizations might actually accelerate innovation* »¹²⁷.

La formation de communautés de pratique et de communautés épistémiques apparaît ainsi comme une réponse aux problématiques globales et trans-sectorielles face à une organisation verticale complexe. Elle est reconnue officiellement en interne malgré l'absence de formalisation institutionnelle et confère aux agents une autonomie et une liberté d'entreprendre. La flexibilité du système laisse ainsi place à l'innovation moteur du changement mais trouve cependant sa limite dans son évaluation, conférant une fragilité des communautés, l'engagement et la motivation étant le seul carburant de leur action.

¹²⁷ Brown J.S. and Duguid P., *Organizational learning and communities-of-practice: toward a unified view of working, learning, and innovation*, Organization Science, 1991, Vol.2, N°1, pp.40-57.

Conclusion

Alors que la collaboration trans-sectorielle peut représenter un coût supplémentaire en termes d'investissement humain, financier et de temps, perçue aux antipodes du « naturel », et que les contraintes de l'institution s'accumulent, les communautés de travail s'organisent pour répondre coûte que coûte aux problématiques globales pour lesquelles risques sanitaires et environnementaux s'associent.

La Banque se saisit d'une problématique trans-sectorielle et transnationale comme l'antibiorésistance dans un contexte de mise à l'agenda politique international, d'un engagement politique croissant et d'une menace économique forte pour les pays les plus pauvres.

A l'interface entre l'homme, l'animal et leur environnement, la gestion de la problématique de l'antibiorésistance est complexe et génère un manque de positionnement clair de la part à la fois en interne de la Banque mais aussi au sein de ses partenaires internationaux.

La problématique de l'antibiorésistance n'est pas complexe par nature mais sa gestion l'est considérablement par la multiplicité des acteurs et des secteurs qui entrent en jeu et pour lesquels une coordination internationale et nationale s'avère nécessaire. La responsabilisation des secteurs pour cette problématique est aujourd'hui diffuse, ce qui nuit à la prise d'actions institutionnalisées abouties et multisectorielles.

Cependant, les acteurs des différents secteurs de la Banque agissent et collaborent.

*"Individuals have a goal ; institutions have a goal is a false statement."*¹²⁸

A la lumière du cas d'étude de l'AMR, travailler en trans-sectoriel inclut de savoir mettre en perspective une problématique, de dépasser une vision sectorielle parfois disciplinaire, des contraintes administratives et budgétaires, un manque de reconnaissance financière et du travail, un engagement professionnel important, et d'évaluer les besoins et le gain obtenu à la fois en termes d'efficacité et d'efficacités pour convaincre de son utilité.

*"Use events as opportunities to spur change."*¹²⁹

La formation de communautés de travail autonomes apparaît alors comme une réponse à la quête d'innovation. La hiérarchie tire profit de l'innovation émanant des communautés de travail non formatées et laisse place à l'initiative du personnel. L'auto-organisation est une composante forte de ces communautés. On distingue une « communauté de pratique » telle que l'équipe élevage, centrée sur l'expérience et le savoir-faire de ses membres, d'une « communauté épistémique », telle que le groupe AMR, centrée sur la production de connaissances et sa

¹²⁸ Brown Bag Lunch sur la sécurité sanitaire mondiale ("Core functions for Global Health Security, a knowledge exchange with World Bank TTLs"), le 10 juillet 2018.

¹²⁹ *Idem.*

diffusion. La création de connaissances a la plus forte chance de survenir au sein de ces communautés de travail autonome.

La Banque Mondiale repousse les frontières entre l'expert scientifique par son mode de recrutement élitiste et la qualification de son personnel ; l'assistant technique opérationnel et humanitaire par ses missions de développement sous un objectif formel de réduction de la pauvreté ; et le sans-façon bailleur de fonds par un souci de performance économique et budgétaire et des règles calquées sur le marché des capitaux d'investissement et une économie actuelle implacable. La Banque est une institution unique par son champ d'activité, l'étendue de ses compétences et sa crédibilité tant technique, éthique que par le poids des investissements financiers. Il serait ainsi également intéressant d'ouvrir la discussion sur la définition de l'expertise scientifique à la Banque et quelle frontière s'installe avec les organisations internationales onusiennes spécialisées dans un secteur particulier.

La Banque n'aurait pas vocation à compter des experts au sens d'une spécialité académique mais des experts ayant la capacité d'amener la connaissance scientifique au service des politiques publiques et de l'innovation technique opérationnelle, que ce soient dans les secteurs public ou privé. Elle a un rôle de « facilitateur »¹³⁰ en mobilisant les compétences scientifiques et techniques extérieures pour les projets relevant des besoins du pays¹³¹. Elle se retrouve également dans des situations d'expertise¹³² qui soulève la question du degré de scientificité apparaissant dans l'expertise. Cela aide à mieux comprendre la frontière des mandats entre la Banque et le milieu académique et de la recherche.

Notons l'influence francophone importante dans mon unité et dans l'équipe « élevage ». En outre, la réflexion institutionnelle autour de la problématique complexe de l'AMR, est en cours. L'observation « à chaud » reste fidèle à un moment restreint de l'histoire du sujet, et pose la difficulté à se distancer.

¹³⁰ Entretien spécialiste élevage.

¹³¹ Entretien micro-économiste agricole, le 31 mai 2018.

¹³² Bérard Y. et Crespin R., « Introduction : objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », *Aux frontières de l'expertise. Dialogue entre savoirs et pouvoirs, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 15-31.*

Bibliographie

Références :

- Arquembourg J., « Les paradoxes de l'antibiorésistance », *Questions de communication*, 2016, 29, 7-14.
- Arquembourg J., « L'antibiorésistance en France, du risque à la menace pour la santé publique, analyse d'un processus inachevé de constitution d'un problème public », *Questions de communication*, 2016, 29, 29-48.
- Bérard Y. et Crespin R., « Introduction : objet flou, frontières vives. L'expertise entre savoirs et pouvoirs », *Aux frontières de l'expertise. Dialogue entre savoirs et pouvoirs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 15-31.
- Boudia S. et Henry E., « La mondialisation des risques. Une histoire politique de transnationalisations des risques sanitaires et environnementaux », *Rennes, Presses Universitaires de Rennes*, 2015.
- Brown J.S. and Duguid P., "Organizational learning and communities-of-practice: toward a unified view of working, learning, and innovation", *Organization Science*, 1991, 2 (n°1), 40-57.
- Cohendet *et al.*, « Innovation organisationnelle, communautés de pratique et communautés épistémiques : le cas de Linux », *Revue française de gestion*, 2003, 5 (n°146), 99-121.
- Drechsel P., *Wastewater Irrigation and Health: Assessing and Mitigating Risk in Low-Income Countries*, International Water Management Institute et International Development Research Centre, 2010.
- Fortané N., « Le problème public de l'antibiorésistance en élevage : essai de généalogie et caractérisation », *Questions de communication*, 2016, 29, 49-66.
- Meyer M. et Molyneux-Hodgson S., « « Communautés épistémiques » : une notion utile pour théoriser les collectifs en sciences ? », *Terrains & travaux*, 2011, 1 (n° 18), 141-154.
- Mkutu K., *Pastoralism and conflict in the Horn of Africa*, Africa Peace Forum, University of Bradford, 2001.
- Moore P.R. et al., "Use of sulfasuxidine, streptothricin and streptomycin in nutritional studies with the chick", *Journal of Biological Chemistry*, 1946, 165, 437.

Sources imprimées

- Andersen V.D., Hald T., *Interventions aimed at reducing antimicrobial usage and resistance in production animals in Denmark*, 2017, NAM Perspectives, discussion paper, National Academy of Medicine, Washington D.C.
- Dibner J.J., Richards J.D., *Antibiotic growth promoters in agriculture: history and mode of action*, 2005, Poultry science, 84:634-643.
- Fortané N., « Le problème public de l'antibiorésistance en élevage, essai de généalogie et caractérisation », *questions de communication*, 2016, 29.
- Grotto E. and Ricci D., *Identification and analysis of the main drivers for Ebola virus spillover*, SciencesPo MediaLab, 2015.
- Kovács E., "Lessons from the Danish ban on antimicrobial growth promoter", ICCR, 2011.
- O'Neill J., *Tackling drug-resistant infections globally: Final report and recommendations*, 2016.
- Zinsstag J. et al., "From "one medicine" to "one health" and systematic approaches to health and well-being", *Preventive Veterinary Medicine*, 2011, 101, 148–156.
- World Bank Group, *One Health, operational framework for strengthening human, animal, and environmental public health systems at their interface*, 2018.

- World Bank Group, *Drug-resistant infections, a threat to our economic future*, 2017.
- World Bank Group, *Guide la Banque Mondiale*, 2016
- World Bank Group, *Overview of the pharmaceutical sector in Bangladesh*, 2017.
- World Bank internal document, *Communities of Practice, Questions and Answers*.

Sources électroniques

- <http://www.worldbank.org/en/who-we-are>, consulté le 10 juin 2018
- <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/09/18/by-2050-drug-resistant-infections-could-cause-global-economic-damage-on-par-with-2008-financial-crisis> , consulté le 16 juillet 2018.
- <http://www.banquemonde.org/fr/who-we-are/ibrd>, consulté le 30 juin 2018.
- www.imf.org , consulté le 30 juin 2018.
- https://www.lemonde.fr/economie/article/2018/04/22/la-banque-mondiale-augmente-son-capital-de-10-5-milliards-d-euros_5288831_3234.html, consulté le 1^{er} juillet 2018.
- <http://www.southworld.net/horn-of-africa-pastoralism-and-conflicts/> , consulté le 4 juillet 2018.
- <https://www.wto.org>, consulté le 10 juillet 2018
- https://www.lequotidiendumedecin.fr/actualites/article/2017/11/17/lautre-paradoxe-francais-pourquoi-les-campagnes-dinformation-sur-le-bon-usage-des-antibiotiques-ne-fonctionnent-plus_852508, consulté le 14 juillet 2018.
- <https://www.tribuneindia.com/news/ludhiana/international-workshop-on-antimicrobial-resistance/618108.html>, consulté le 16 juillet 2018.
- <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/chimie-pharmacie/pourquoi-la-lutte-contre-l-antibioresistance-interesse-peu-les-fonds-d-investissement-751343.html>, consulté le 14 juillet 2018.

Sources orales

- Réunion d'équipe REDISSE, le 14 mai 2018.
- Réunions hebdomadaires du groupe AMR et les réunions informelles annexes (plus techniques).
- Réunions mensuelles de l'unité AGR GP AFR1, le 31 mai 2018 et le 25 juin 2018.
- Réunion avec Keiji Fukuda, Directeur de l'Institut de Santé Publique à l'Université de Hong Kong, le 11 juin 2018.
- Visite du Dr Amadou Sall, Directeur Institut Pasteur de Dakar, Sénégal le 17 mai 2018.
- Séminaire de l'Académie des sciences américaine sur la compréhension des menaces microbiologiques sous un angle économique (« *Understanding the Economics of Microbial Threats* »), les 12 et 13 juin 2018.
- Rencontre de l'équipe de EcoHealth Alliance dans leur bureau à New York et présentation du travail trans-sectoriel à la Banque, les 1^{er} et 2 juillet 2018.
- Brown Bag Lunch sur la sécurité sanitaire mondiale ("Core functions for Global Health Security, a knowledge exchange with World Bank TTLs"), le 10 juillet 2018.
- Réunion avec le conseiller agricole adjoint à l'ambassade de France sur l'opportunité de mener un séminaire sur l'antibiorésistance, le 1^{er} mai 2018.

Entretiens à la Banque

Statut	Ancienneté	Formation	Niveau d'engagement
réfèrent élevage - santé animale	> 20 ans	vétérinaire, ISPV	global /opérations
spécialiste élevage - santé animale	2 ans	vétérinaire et cursus recherche (PhD)	global
spécialiste élevage - santé animale	< 1 an	vétérinaire, ISPV	opérations
économiste agricole	< 1 an	ingénieur agronome	opérations
spécialiste élevage	< 1 an	santé publique (PhD)	global
Young Professional	2 ans	ingénieur et micro-économiste agricole (PhD)	global /opérations
santé publique (PhD)	< 1 an	santé publique (PhD)	global
analyste	3 ans	micro-économiste	global
opérationnel, business administration	10 ans	master en business administration	opérations
spécialiste développement agricole	5 - 10 ans	ingénieur agronome	opérations
spécialiste santé	15ans	épidémiologiste (PhD)	global /opérations
spécialiste élevage - santé animale	6 ans	vétérinaire, ISPV	global /opérations
Young Professional	< 1 an	macro-économiste (PhD)	global /opérations
Young Professional	2 ans	santé publique (PhD)	global
spécialiste élevage - climat	3 ans	ingénieur agronome, économiste (PhD)	global /opérations
spécialiste développement rural	> 10 ans	agronomie	opérations
réfèrent secteur pharmacie	14 ans	médecin	global /opérations
politologue	2 ans	sciences politiques - affaires agricoles	opérations
conseiller administrateur	3 ans	sciences politiques	<i>bureau administrateur</i>

Annexes

Annexe 1 – Les différents contrats et statuts

Plusieurs types de contrats existent et confèrent un statut différent à l'employé, dont le détail qui suit n'est pas exhaustif :

- Un consultant est employé sur une période qui ne court pas au-delà d'une année fiscale et la durée de travail est limitée à 150 jours. Il est souvent employé dans le cadre d'un projet pour lequel il apporte des compétences spécifiques. Son salaire est payé par le budget du projet.
- Un employé permanent (*staff*) est en contrat à durée indéterminée. Le salaire d'un *staff* est payé par le budget de l'unité dans laquelle il travaille.

Parmi les *staff*, figurent les jeunes professionnels¹³³ (*Young Professionals, YP*), des jeunes diplômés âgés de moins de 32 ans dont le niveau d'étude atteint celui d'un Master II ou d'un PhD. Depuis une dizaine d'années, le programme valorise et intègre des jeunes professionnels ayant une expérience professionnelle dans les secteurs privé, public et/ou du développement international, pour compléter les compétences académiques des PhD ayant un parcours exclusivement académique¹³⁴.

La Banque revendique un personnel davantage opérationnel et de « terrain ». Néanmoins, le passage par une université nord-américaine (Ivy league) ou anglo-saxonne semble un atout historiquement largement répandu et valorisé, et ce pour l'ensemble du personnel. La sensibilité du recruteur pour un candidat ayant poursuivi son éducation dans la même université fait pencher la balance pour des profils communs¹³⁵. Dans le secteur agricole, l'université de Davis est une référence alors que celle de Harvard ou Johns Hopkins le sera en santé publique et en épidémiologie des maladies infectieuses. Les YP font partis d'un programme de recrutement élitiste. La majorité des YP avec lesquels j'ai pu m'entretenir sont des doctorants en économie (macro-économie, micro-économie, économie agricole), ou en santé publique. Ils bénéficient d'un contrat de 5 ans, renouvelable, dont les deux premières années sont associées à un encadrement et une formation très personnalisée pour acquérir toutes les connaissances de l'institution et développer les compétences nécessaires à celles-ci. Les YP sont destinés à assumer rapidement des responsabilités au sein de la Banque. Leur nomination fait l'objet d'une validation par le Conseil des administrateurs, notamment au regard du quota de nationalités. En septembre 2017, cinquante YP ont été recrutés par la Banque dont trois de nationalité française. Chaque année, l'administrateur français invite les YP français à échanger individuellement avec lui¹³⁶, une démarche exclusive qui ne concerne pas les autres employés français de la Banque.

- Certains employés sont mis à disposition par un Etat membre de la banque, une organisation internationale, une institution intégrée au milieu universitaire. Leur salaire est assumé par

¹³³ Il existe d'autres programmes de recrutement.

¹³⁴ Entretien de trois YP (deux économistes, un en santé publique).

¹³⁵ Entretien Chef de projet régional en santé.

¹³⁶ Entretien micro-économiste.

l'organisme mettant à disposition. C'est le cas de la quasi-totalité des Français travaillant dans l'unité, pour leur premier emploi à la Banque.

Les salaires des employés à la Banque sont exonérés d'impôt à l'exception des employés de nationalité américaine qui bénéficient par équité d'une compensation de salaire.

Les salaires des employés sont payés par le budget de la Banque.

Annexe 2 - La répartition des fonds comme objet de négociation décisif

La Banque fournit des prêts ou des dons inscrits dans le cadre d'un projet de développement, accompagnés des services d'analyses et de conseils. Les fonds d'investissement prêtés ou donnés au pays seront appelés « l'enveloppe ».

Il existe différents types de fonds :

- Les fonds réunis pour les programmes de développement sur les marchés financiers (IBRD) ou par des contributions des Etats membres les plus riches (IDA) confèrent une enveloppe pour chaque pays emprunteur. Cette enveloppe financière par pays est déterminée conjointement entre la Banque et le FMI en lien avec la situation fiscale du pays et sa capacité à emprunter. Cette enveloppe est ensuite discutée entre le Country Management Unit¹³⁷ (CMU) et le gouvernement du pays, en particulier avec le ministère chargé des finances et de l'économie. Un mémorandum est ainsi déterminé pour répartir l'attribution des fonds entre les secteurs pour lesquels le pays a des objectifs de développement (agriculture, accès à l'eau potable, construction d'infrastructures, etc.). C'est l'enveloppe d'investissement du pays. Une fois l'argent emprunté, il appartient au pays.
- Les fonds fiduciaires ou « *trust fund* » sont des ententes financières entre la Banque et un donateur. Les donateurs financent des activités spécifiques dans des conditions très encadrées. Ces fonds servent à la fois en tant que budget administratif (financement de missions, salaire du personnel) et dans le cadre de projets plus spécifiques de développement.
- Le budget administratif de la Banque ne doit pas être confondu avec l'enveloppe d'investissement : un budget est alloué à la Banque pour préparer et superviser les projet (temps de travail du personnel, missions sur le terrain, réunions, etc.).

Les projets d'investissement associés à un prêt ou à un don sont encadrés par les équipes de la Banque pour la préparation (« *lending* »), la supervision et l'évaluation, incluant un respect des conditions d'éthique environnementales et sociales requises par la Banque et une assistance technique. Les « produits » (« *deliverable* ») incluent entre-autre les instructions d'un projet, ou *Project Appraisal Document* (PAD), les rapports d'évaluation à la fin de sa mise en œuvre (*Implementation Completion Report*).

¹³⁷ Au sein d'un bureau local, on distingue deux niveaux : l'unité de gestion du pays (*Country Management Unit*, CMU) dirigée par le Directeur Pays (CD) qui se concentre sur la stratégie globale de développement du pays tout secteur confondu ; et l'unité de gestion sectorielle (*Sector Management Unit*, SMU) dont l'équipe rend compte à la fois au chef d'unité localisé à Washington et indirectement au Directeur Pays.

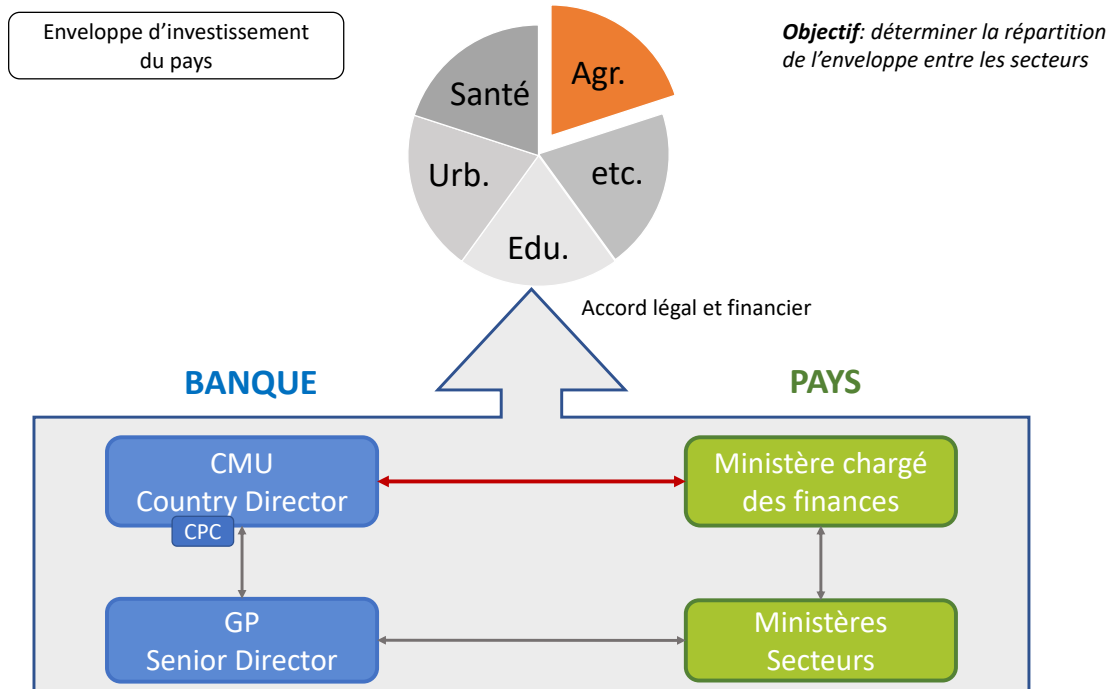


Figure 10 : Etape de négociation entre le gouvernement d'un pays et la Banque pour répartir les fonds d'investissement accordés au pays, appelés « enveloppe », entre les secteurs.

Le montant de l'enveloppe du pays est déterminé en collaboration avec le FMI en fonction de la capacité d'emprunt du pays, évaluée sur des critères de qualité du système fiscal, du montant de la dette, etc.

- i. Figure 10 : La répartition de l'**enveloppe** entre les secteurs, fait ensuite l'objet d'un dialogue entre le *Country Director* (représentant de la Banque dans le pays), et le ministère chargé des finances du pays, pour trouver un accord qui se traduira par un acte légal. Interviennent également dans les négociations les ministères des différents secteurs (agriculture, santé, etc.) et les senior directeur des départements (*global practice*) en lien avec les chefs d'unité concernés (*practice manager*). C'est l'occasion d'une « bataille » entre les secteurs pour obtenir le plus de financements possibles et promouvoir son secteur. Le pays reste responsable de l'enveloppe financière et son usage.

Par exemple, l'allocation d'une enveloppe d'investissement de 200 millions de dollars au secteur de l'agriculture sera défendue par rapport à la stratégie de développement du pays en matière d'élevage et de cultures céréalières, et les projets nécessaires à mettre en œuvre (dans la continuité de la politique de développement dans le pays). Le dialogue est continu entre la Banque et le pays mais il y a un cycle de négociation¹³⁸.

¹³⁸ La négociation a lieu tous les trois ans pour les fonds IDA.

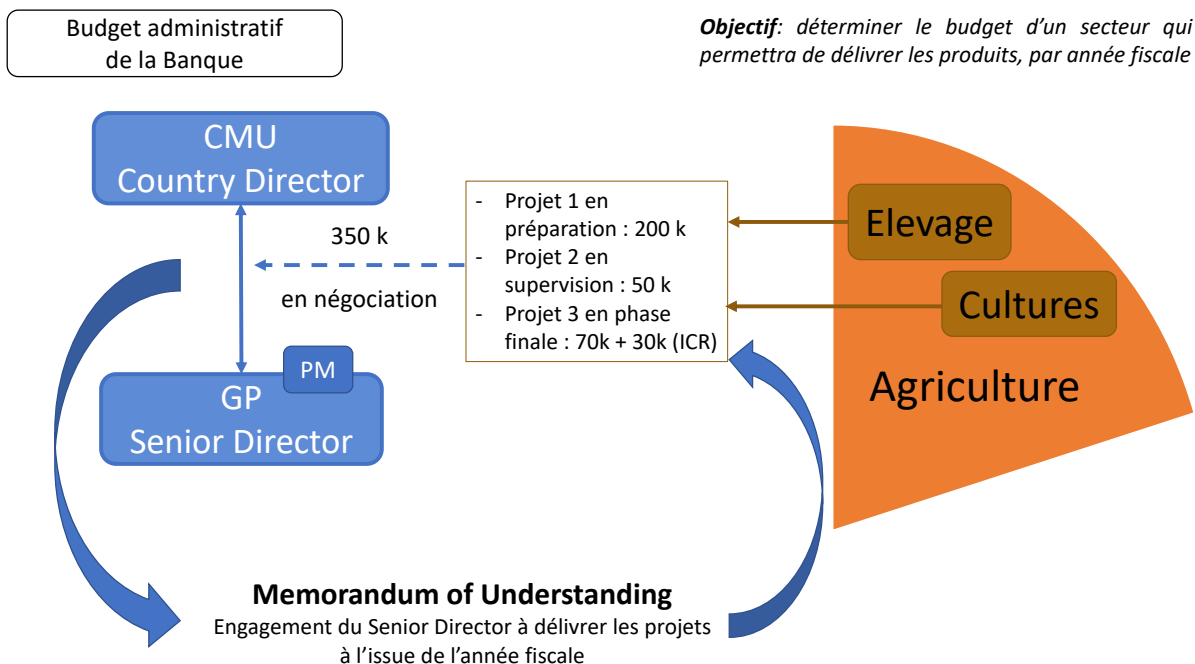


Figure 11 : Processus de détermination du budget administratif du département Agriculture sur une année fiscale

- ii. Figure 11 : Une fois l'enveloppe d'investissement déterminée par secteur, une négociation en interne à la Banque est engagée entre le Bureau du pays (*Country Director*) et le département sectoriel (*Global practice*) pour convenir du **budget** administratif nécessaire pour délivrer les produits (préparation, supervision, évaluation de projets). Le *Country Director* alloue ainsi un budget pour chaque secteur de la Banque¹³⁹. Un accord est convenu (*Memorandum of Understanding*) entre le *Country Director* et le *Senior Director*¹⁴⁰. Le *Senior Director* a la responsabilité du portefeuille de son département et le chef d'unité (PM, sectoriel et géographique) a la responsabilité du portefeuille de son unité.

¹³⁹ L'allocation du budget n'a pas toujours été de la responsabilité du *Country Director* mais des départements sectoriels. Par exemple, le secteur agriculture allouait (avant la réforme de 2015) un budget par région géographique ; la concurrence avait lieu entre les régions et non pas entre les secteurs comme aujourd'hui.

¹⁴⁰ Le *Senior Director* est évalué sur sa capacité à remplir les objectifs de l'ensemble des *Memorandum of Understanding* le concernant.

Annexe 3 - Cas d'étude sur l'arrêt de l'utilisation des antibiotiques comme facteur de croissance en élevage au Danemark



Calling the shots together an alliance between the Danish government and researchers

A case study on phasing out the use of antimicrobials in growth promotion

Manon Hamon
June 2018

AMR
Denmark
Case Study

Overview

- AMR WB team approach
- Purpose of the case study
- Research question & approach
- Context
- Process
- Analysis results
- Key takeaways
- Limitations

AMR WB team approach

- AMR as a threat to the economic future (2017 WBG Report)
- Observation :
Gap between knowledge and implementation of strategies to address AMR in LMICs (low- and middle- income countries)
- WB AMR working group :
What explains the gap and how to close this gap ?
 - 3 streams :
 - **Norms & behaviors** : assumptions, attitudes and use of ATM in agricultural and health sector
 - **Governance** : challenge of governing sustainable use across public/ private sector
 - **Externalities** : conditions optimizing for resistance, opportunities; increasing population density, travel and urban migration, co-mingling of species, pollution, etc.

3

Purpose of the case study (1)

**Link theoretical assumptions to reality
and national socio-political context**

Illustrate the reduction of the gap

4

Purpose of the case study (2)

- **“How did Denmark achieve the elimination of antimicrobials in growth promotion?”**

Which interventions can work within a specific context ?
What factors are part of an enabling environment?

>> Identify actors **dynamics**, window of political **opportunity**

- **Denmark as an illustration :**
 - 80 % of antibiotic (ATM) use in agricultural sector, 80% of livestock use of ATM as AGP
 - a **success story** regarding the phasing out of AGP in livestock
 - Reduction of ATM total use in Denmark of 52% between 1994 and 2001

5

Research question and approach

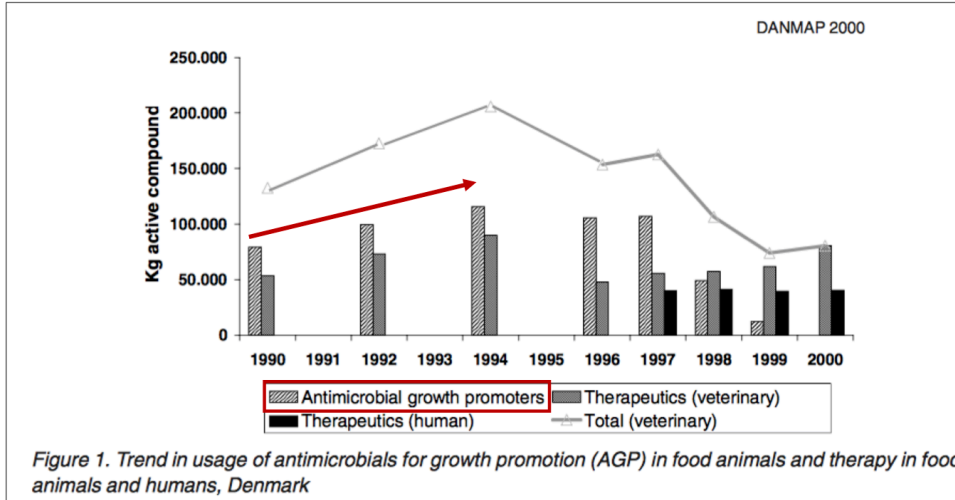
What was the process of phasing out the use of AGP in animal farms in Denmark between 1990 and 2000 ?

Approach

- Desk-top research based on three seminal articles
 - JJ. Dibner, JD Richards, *Antibiotic growth promoters in agriculture: history and mode of action*, 2005, Poultry science, 84:634-643
 - VD. Andersen, T. Hald, *Interventions aimed at reducing antimicrobial usage and resistance in production animals in Denmark*, 2017, NAM Perspectives, discussion paper, National Academy of Medicine, Washington D.C.
 - E. Kovacs, *Lessons from the Danish ban on antimicrobial growth promoters*, Interfaith Center on Corporate Responsibility, 2011

6

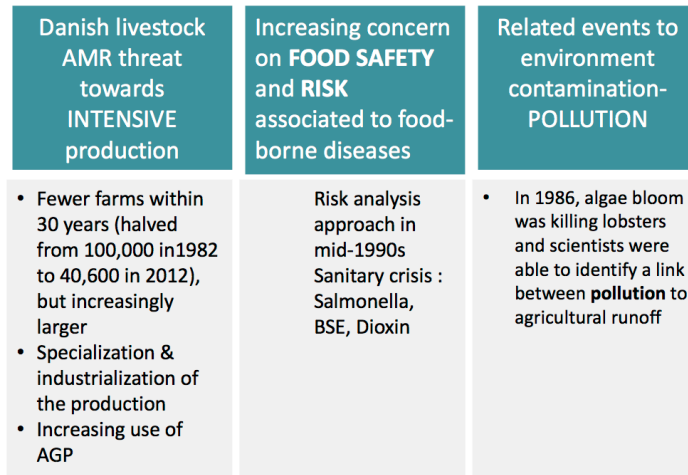
Context (1)



Stop the increasing use of AGP in poultry and pig production

7

Context (2)



Media coverage and civil society awareness emphasizes pressure on private sector (farmers organizations, vets association, pharmaceutical industry)

Contribution of the stakeholders to the process:

- Analysis of incentive and dynamics between them
- What were the key points of the multipartite dialogue ?
- How did the government manage to convince professionals ?

9

- **Research evidence**
 - 1993, Glycopeptid resistant enterococci (GRE, AGP) found in food animals
 - DZC study : use of AGP (especially avoparcin) responsible for the Vincamycin RE in food animals
 - No connection made between resistance in bacteria from food animals and humans
 - **RISK to public health reported** **Started policy making process**
- **Academics / government alliance**
 - 1995 : Discussion between researchers/ government/ farmers representatives
 - 1998 : Microbiological threat Conference lead by EU Chief Medical Officer and hosted by the Danish government in Copenhagen between researchers and governments,
 - Copenhagen recommendations

10

Process / Farmers organizations

- Interventions:
 - Discussion between researchers/ government/ farmers representatives
 - **Incentive** : Pay attention to the **export threat**
 - Voluntary ban
 - Feb.- Apr 1998 & 1999 : cattle, poultry, swine producers stopped voluntarily the use of growth promoter
 - Compensation of AGP ban by alternative methods : improvement of farrowing houses and nursery environment, increasing of weaning age, dietary changes
- Farmers compliance with policy

11

Process / Vet

- Interventions:
 - distribution of veterinary medicine takes place through authorized pharmacies or feed mill, with prescription
 - resale only of legally bought medicines to farmers with a fixed profit
 - Increased awareness of the cascade rule with a MRL (maximum residue limit) in food-producing animals
 - Veterinary health advisory contracts between farmers and vets, to support preventive measures, based on regular farm visits
- **Economic incentives & vet commitment:**
 - vets' loss on the antibiotics resale compensated by the fee of obligatory farm visits
 - change of veterinary profession view: advisors rather than drug providers

12

Process / Pharmaceutical industry

- Interventions:
 - After the EU ban in 1999 : lawsuit at the European Court of Justice (ECJ)
 - Denmark, the European Commission, and the European Parliament were taken o court by the pharmaceutical industry (represented by Pfizer) and the Belgian Farmer Association.
 - ECJ ruled in favor of the ban, and in 2002 the European Council made a decision that all growth promoters should be phased out by 2006
- **Pharmaceutical industry held outside of the sphere of negotiation**
 - Economic incentives not heard by government

13

Process / Externalities

- Opening of the window of political opportunity
 - 1969 : Swann Committee (asked by UK government) recommended to the British parliament that antimicrobials used in human medication should not be used for growth promotion in food animals.
 - 1986 : Swedish ban
 - 1995 : FAO/WHO panel on risk assessment and risk management in food production, changed perspectives on food safety
- EU support
 - 1997: EU ban avoparcin use (only England and Belgium voted against)
 - 2000: EU restriction on therapeutic use

14

Process / AMR Policy in 1995

- Avoparcin **ban**
- DANMAP, Integrated Antimicrobial Resistance **Monitoring and Research Programme**, involves all stakeholders of the supply chain, financed by the Ministry of health and the Ministry of agriculture.
 - systematic data about antimicrobial consumption both in humans and in animals
 - to convince that the ban was effective as a public health strategy

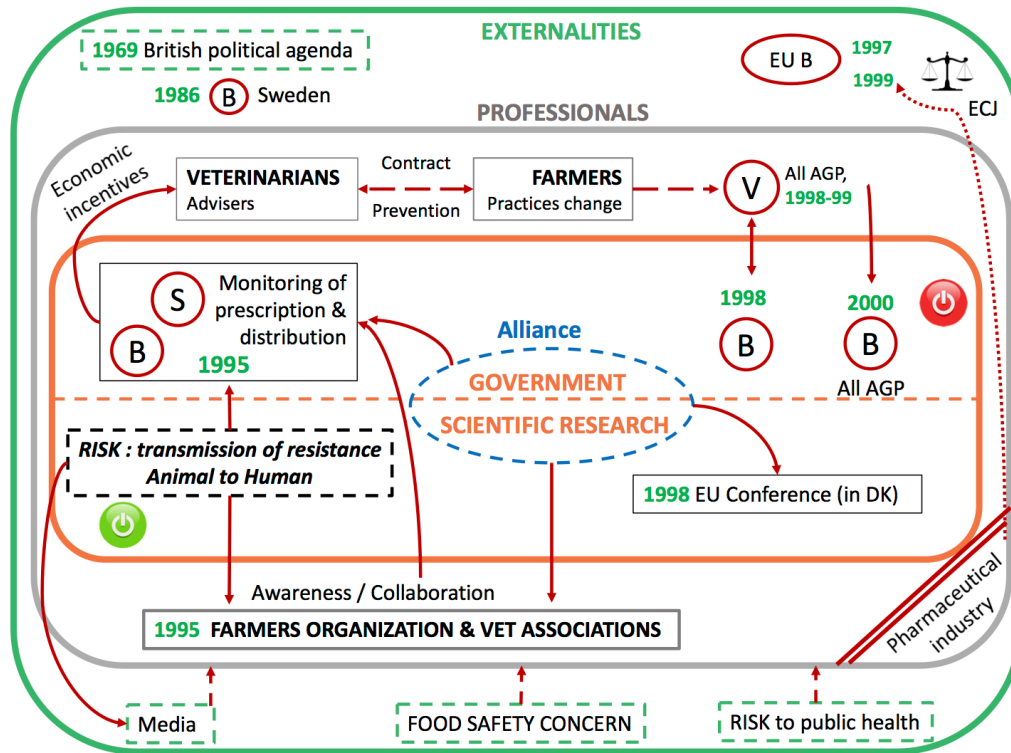
15

Process diagram

Acronyms :

B = ban of AGP use
S = Surveillance programme = DANMAP
V = voluntary stop ATM use
ATM= antimicrobials
AGP= antimicrobial growing factor
ECJ = european court of justice

16



AMR Denmark Case Study

Analysis results

- A political window in 1995 set the opportunity to address AMR issue in livestock
- Why were alliances critical, what did they do to help?
 - Alliance between government and academics provided
 - Evidence-based policy, which enabled commitment of farmers organizations & vet association & their empowerment
 - Joint public communication
 - Pharmaceutical industry exclusion, power dilution
- Commitment of farmers led to voluntary measures and increasing efficiency of the phasing out goal
- Was the change sustainable and why?
 - 1995 policy synchronized ban regulation with surveillance of AMR, monitoring of prescription and delivery of ATM & economic incentives for stakeholders (esp. vets)
 - Data prevents from any step backwards
- What role did external influences play?
 - EU support

Key takeaways

- Strong **alliance** between government & academics
- **Political and mediatic pressure on food safety**, civil society awareness
- **Commitment** & compliance of Danish professionals accelerated the phasing out efficiency
- **Evidence-based** policy change, well-supported by data from multiple sources

19

Limitations

- Given the time constraints and the nature of the study, it was not possible to conduct interviews or in-person research to probe the hypothesis and analysis further.
- Analysis was limited to three seminal articles, which were publically available online.
- What about animal feed industry ? Another area was not treated, this key stakeholder is clearly missing to the analysis

20