



1998 EXAMEN ANNUEL DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT

Robert Buckley

1999

Banque Mondiale
Washington, D.C.





PRÉFACE

La crise financière en cours soulève des questions quant aux principes directeurs de l'aide au développement et au rôle des institutions financières internationales. Un nouveau cadre d'aide au développement axé sur des partenariats fait son apparition. C'est dans ce contexte que le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale a réalisé cette année son *Examen annuel de l'efficacité du développement*.

Comme les années passées, cet Examen fait le bilan des opérations de la Banque d'après les conclusions des récentes évaluations. Les tendances sont particulièrement encourageantes, mais lorsque des pays qui ont obtenu d'excellents résultats pendant très longtemps ont soudain une défaillance aussi marquée que celle qu'ils ont connue l'an passé, la signification des tendances au niveau des projets mérite la plus grande attention.

En conséquence, le présent Examen s'appuie sur les travaux d'universitaires réunis par l'« Institute of Development Studies » de l'université du Sussex pour

évaluer les incidences de la crise. Il fait également appel à un instrument de l'OED relativement nouveau—les évaluations de l'aide aux pays—pour replacer dans un contexte plus large les enseignements tirés des projets de la Banque.

Cet Examen complète le *Rapport annuel sur la performance du portefeuille*, qui rend compte des conclusions du Groupe pour le contrôle de la qualité sur les opérations en cours et le *Rapport annuel sur l'évaluation des opérations*, dans lequel l'OED fait le point de la situation en ce qui concerne les processus d'évaluation interne et les perspectives qu'ils offrent.

Robert Picciotto
Directeur général, Évaluation des opérations



RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Cet Examen de l'efficacité du développement coïncide avec une période de crise. En Asie de l'Est, une vingtaine de millions de personnes sont retombées dans la pauvreté l'an dernier. La Russie est assaillie de graves problèmes politiques et économiques et le Japon connaît une récession qui a de profondes implications pour l'économie mondiale. Des catastrophes naturelles telles que des inondations au Bangladesh, en Chine et en Amérique centrale ne font qu'aggraver les problèmes économiques, et les

chances de réaliser les objectifs de réduction de la pauvreté fixés par l'OCDE sont maintenant réduites.

Cette crise est riche d'enseignements aussi bien pour les praticiens que pour les analystes du développement. Les pays en développement se trouvent maintenant dans une situation beaucoup moins favorable, comme en témoignent les effets de flux privés incontrôlés et de l'interdépendance mondiale, et l'influence croissante des facteurs exogènes sur les impacts du développement.

La stabilité macroéconomique ne suffit pas

Les facteurs macroéconomiques ne suffisent pas à assurer une croissance équitable. À la différence de la crise de la dette des années 80, la crise financière actuelle a commencé dans des pays dont la position budgétaire était relativement forte et qui étaient caractérisés par de saines politiques monétaires et des régimes du commerce ouverts sur l'extérieur. Lorsque la crise s'est produite, les budgets publics de la plupart des pays touchés étaient équilibrés ou excédentaires, l'inflation maîtrisée, les taux d'intérêt en baisse et le taux de chômage déclaré faible.

Importance des institutions

La crise a montré combien les faiblesses institutionnelles peuvent être coûteuses—en particulier dans les secteurs financier et social. En fait, il est maintenant évident que de solides institutions sont indispensables à la stabilité économique et sociale. Dans le cas contraire, les économies en développement et en transition sont d'autant plus vulnérables à une perte de confiance de la part des investisseurs privés. Le développement institutionnel est important, pas seulement pour éviter des crises :

- Pour les projets financés par la Banque, la qualité des institutions peut influencer considérablement sur l'efficacité du développement. Leurs effets sont particulièrement prononcés dans les pays à faible revenu.
- D'une façon générale, lorsque les institutions laissent à désirer, les projets ont des taux de rentabilité plus faibles et comportent davantage de risques.

- Un pays doté de bonnes institutions est mieux à même de s'adapter et a deux fois plus de chances de pouvoir maintenir le cap s'il est engagé dans une politique d'ajustement.

Une analyse de 41 pays à faible revenu montre que la qualité des institutions n'a été jugée satisfaisante que dans un seul d'entre eux. Quarante pour cent seulement des projets soutenus par la Banque ont un impact marqué sur le développement institutionnel ; les réformes de la fonction publique entreprises à titre de composantes de prêts à l'ajustement structurel ont des résultats mitigés ; les projets relatifs à la gestion du secteur public, tout en s'améliorant, donnent depuis toujours des résultats inférieurs à la moyenne des projets de la Banque. Une évaluation de l'OED a montré que les projets soutenus par la Banque dans le secteur financier ne donnaient des résultats satisfaisants et soutenus que dans 50 % des pays. Le développement institutionnel est lent et difficile à assurer dans un environnement institutionnel fragile et il nécessite une excellente coordination de l'aide et la mise en place des capacités voulues pour absorber l'aide et réduire les risques de surcharge.

Réduction de la pauvreté et filets de protection sociale

Un autre enseignement à tirer est le suivant : le développement social devrait jouer un rôle central, au niveau aussi bien de l'évaluation de l'efficacité du développement que du financement des programmes d'aide aux pays.

On estime qu'en Indonésie et en Thaïlande, les suppressions d'emplois sont de l'ordre de 10 à 15 %. Du fait des dévaluations et de l'élimination des subventions, les nouveaux chômeurs subiront les effets d'une énorme perte de revenu et d'une forte hausse des prix. L'environnement mondial étant de plus en plus intégré, les pays resteront vulnérables aux chocs. Il faut accorder beaucoup plus d'attention aux filets de sécurité destinés à empêcher les pauvres et ceux qui sont à la limite de la pauvreté de faire les frais de ces chocs de façon disproportionnée.

Les pays en crise ne sont pas les seuls à connaître une aggravation des inégalités. Les données relatives à 74 pays révèlent que ce phénomène a été très marqué dans les années 90. Les inégalités se sont en effet aggravées dans 49 pays et n'ont diminué que

dans 10. Cela montre combien il est nécessaire de mettre l'accent sur la lutte contre l'exclusion, le développement social et les filets de sécurité lorsque l'on conçoit et met en oeuvre des stratégies de réforme et des programmes de développement.

Une aide aux pays fondée sur des partenariats

Les facteurs financiers, institutionnels et sociaux doivent être considérés simultanément. Pour que la croissance débouche sur un développement durable, les stratégies d'aide aux pays doivent accorder un poids suffisant aux facteurs structurels, au renforcement des capacités et à la justice sociale, et identifier les lacunes potentielles d'ordre structurel qui risquent de réduire à néant les acquis du développement.

La Banque doit opérer dans le cadre de projets efficaces. Cela veut dire que les opérations doivent être liées au contexte social, civil et économique dans son ensemble. Pour être plus efficace, la Banque doit opérer en partenariat avec les emprunteurs, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes afin de maximiser l'impact de son action sur le développement à l'échelon des pays. Pour ce faire, la Banque doit examiner les importants effets secondaires qu'ont des activités liées entre elles sur les politiques et institutions des pays. Il faut également que tous les participants reconnaissent leurs points faibles et points forts respectifs et soient en même temps désireux de définir et de partager les responsabilités en jeu. Une stratégie fondée sur un partenariat est une bonne chose du point de vue non seulement du développement, mais aussi de la situation financière de l'institution.

Il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité des stratégies d'aide aux pays. L'OED estime que celles-ci n'ont été satisfaisantes que dans 68 % des cas. Une analyse confirme que les résultats des projets dépendent largement de la stratégie dont un pays fait l'objet, et lorsque celle-ci est bien conçue, les projets exécutés dans le pays en question ne donnent jamais de mauvais résultats.

Nette amélioration des résultats des projets

Le pourcentage des projets soutenus par la Banque et donnant des résultats satisfaisants une fois les décaissements de prêts effectués est passé d'une moyenne de 65–70 % durant la période de 1990 à 1996 à au moins 75 % (chiffre prévisionnel) en 1997–

98,7 % des projets ayant même donné d'excellents résultats. Ce progrès remarquable témoigne de la volonté qu'ont la Banque et les emprunteurs de rendre plus efficace l'impact de leur action sur le développement.

Des progrès considérables ont été constatés dans deux des secteurs où les résultats laissaient le plus à désirer (finances et gestion du secteur public) ainsi qu'en Afrique, en particulier dans le secteur agricole. Ces progrès tiennent à une meilleure performance des emprunteurs, à la conception plus réaliste des projets et à une meilleure gestion du portefeuille. Toutefois, la durabilité des projets et leur impact sur le développement institutionnel sont deux points qui laissent encore beaucoup à désirer.

Une perspective mondiale

L'Examen de l'an passé concluait que « le problème consiste à parvenir à faire coïncider la politique du pays et les stratégies et facteurs institutionnels pour tenter de créer des conditions plus favorables à une croissance plus forte et à un développement plus efficace ». Dans un environnement beaucoup plus complexe et défavorable, l'Examen de cette année arrive à une conclusion similaire. Il est maintenant plus clair encore que l'amélioration des résultats des projets—si importante qu'elle soit—n'est pas suffisante.

La façon nouvelle dont la Banque envisage d'apporter une aide au développement a été mise à l'épreuve des événements de l'an passé. Il est certain que la stratégie doit être ajustée et perfectionnée et que les risques de l'environnement extérieur doivent être reconnus et internalisés. La place accrue accordée au partenariat et à la lutte contre la pauvreté, thèmes majeurs du Pacte stratégique, et l'appel lancé par le président Wolfensohn pour aller « au-delà des

projets » dans l'allocution qu'il a prononcée lors de l'Assemblée annuelle de 1998, revêtent la plus haute importance si l'on veut que les progrès réalisés ces deux dernières années soient durables.

Incidences

Le diagnostic qui précède a les incidences suivantes du point de vue de la mesure et de l'évaluation des performances :

- Le suivi et l'évaluation des résultats doivent être plus transparents, la gouvernance et la performance institutionnelle jouant un rôle de premier plan. Il faut accorder davantage d'attention au suivi des indicateurs structurels et sociaux ainsi que des indicateurs de pauvreté.
- L'évaluation doit s'effectuer à un niveau plus élevé et porter sur un pays ou un secteur, ou bien avoir un caractère global.
- Les systèmes de notation des évaluations doivent accorder un poids plus explicite à l'impact social des projets et des programmes et aux effets considérables que des chocs extérieurs peuvent avoir sur les pauvres.

En ce qui concerne les opérations de la Banque, il faut :

- Consolider les succès, en examinant les importants effets secondaires que peuvent avoir des activités liées entre elles sur les politiques et institutions d'un pays.
- Renforcer le soutien au développement institutionnel, en particulier pour les institutions financières et la protection sociale.
- Passer du stade de projets isolés à une approche à long terme des pays au niveau aussi bien de la conception que de l'exécution des stratégies.