

Précis



Efficacité du développement en 1998 : Perspectives dans un environnement instable

LES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA BANQUE MONDIALE dans le cadre de ses opérations n'ont cessé de s'améliorer. Selon le dernier *Examen annuel de l'efficacité du développement*, dans lequel l'OED présente les conclusions de l'évaluation des opérations ayant cessé de figurer dans le portefeuille de la Banque pendant les exercices 97 et 98, plus des trois quarts des projets de développement financés par l'institution ont été jugés satisfaisants, dont 7 % qualifiés d'excellents. Cet examen fait toutefois aussi observer que la faiblesse institutionnelle des secteurs financier et social dans les pays en développement compromet la réussite des projets, tout en rendant les pays concernés plus vulnérables aux chocs exogènes.

L'*Examen annuel de l'efficacité du développement pour 1998* coïncide avec une période de crise. En Asie de l'Est, environ 20 millions de personnes sont retombées dans la pauvreté l'an dernier. L'économie japonaise est en récession. La Russie est aux prises avec de graves perturbations économiques et sociales. Des catastrophes naturelles telles que des inondations meurtrières au Bangladesh, en Chine et en

Amérique centrale sont venues aggraver les problèmes économiques, et les perspectives de réaliser les objectifs fixés par l'OCDE pour le recul de la pauvreté sont différées d'au moins cinq ans.

Évolution de la performance

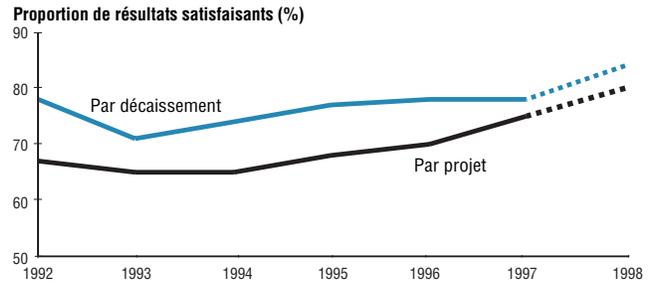
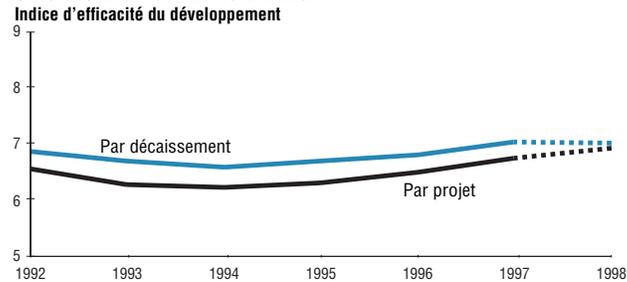
Le début des années 80 a vu une dégradation des projets achevés, l'évolution de la situation sur le plan



FIGURE 1 : MESURER LE CHANGEMENT

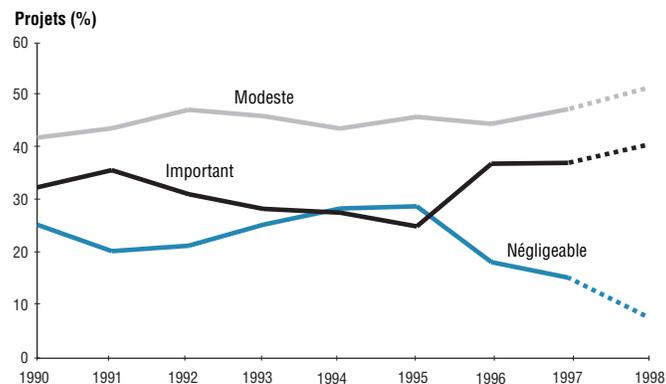
Deux mesures de la performance des projets

Bien que moins nette que dans le cas des résultats, la tendance de l'indice d'efficacité du développement a enregistré une progression, au cours des deux dernières années.



Impact sur le renforcement institutionnel

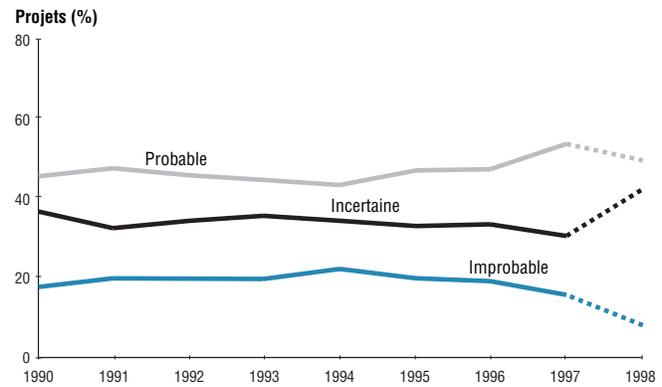
L'impact des projets de la Banque sur le renforcement institutionnel s'améliore mais la marge de progression reste considérable.



Note : Les pointillés (projets ayant cessé de figurer dans le portefeuille pendant l'exercice 98) représentent des résultats provisoires, couvrant moins de la moitié des projets concernés.

Viabilité des opérations

Des résultats mitigés sur le plan de la viabilité peuvent fort bien annoncer une dégradation de la performance due à une détérioration de l'environnement extérieur.



mondial ayant commencé à se répercuter sur la qualité initiale des opérations. À la fin de la décennie, la proportion des opérations jugées satisfaisantes était tombée à 60 %. La direction de l'institution a alors reconnu que le renforcement de la gestion du portefeuille passait par de profonds changements au niveau des attitudes, des compétences et des incitations, et qu'il convenait d'accorder une plus grande attention à la qualité initiale des projets, à la participation des emprunteurs et à l'impact sur le développement.

Les effets de ce recadrage sont visibles à la figure 1. Depuis 1994, la performance des projets n'a cessé de progresser : le taux des projets notés satisfaisants a atteint 76 % en 1998, c'est-à-dire dépassé l'objectif de 75 % fixé par le Pacte stratégique, un ambitieux plan de rénovation adopté par la Banque pour mener une action plus efficace de lutte contre la pauvreté. Considérée sous l'angle de l'indice d'efficacité du développement (encadré 1), indicateur mis au point par l'OED pour les besoins de l'examen annuel, la tendance reste positive quoique moins marquée.

Résultats par secteur et par région

À l'exception de la région Asie de l'Est et Pacifique, toutes les régions ont progressé pendant les exercices 97 et 98 par rapport aux moyennes à long terme calculées pour les exercices 90 à 96. Les progrès les plus spectaculaires se sont produits en Afrique, avec un gain de 14 points de pourcentage, ainsi qu'en Amérique latine et aux Caraïbes, avec 15 points.

L'amélioration de la performance est perceptible dans la plupart des secteurs et est particulièrement marquée dans la gestion du secteur public et les finances (en progression de plus de 10 points) ; l'agriculture ; l'aménagement urbain ; les transports ; et la démographie, la santé et la nutrition.

On a également noté une convergence des résultats par région et par secteur, les principales avancées ayant eu lieu dans deux secteurs chroniquement peu performants, à savoir les finances et la gestion du secteur public, ainsi qu'en Afrique, où l'agriculture — objet d'un plan d'action visant à simplifier les modèles utilisés et à accroître la cohérence

Encadré 1. Indice d'efficacité du développement

CETTE MESURE INTÈGRE D'AUTRES indicateurs déjà utilisés par l'OED : résultats, viabilité des opérations et renforcement institutionnel. L'indice est calculé en affectant un coefficient de pondération cardinal aux notes correspondant à chacune de ces catégories, puis en appliquant une formule mathématique simple aux résultats obtenus. Les scores vont de 2 (projets aux résultats très insatisfaisants, à viabilité peu probable et à impact négligeable sur le renforcement institutionnel) à 10 (très bons résultats dans les trois catégories).

Cet indice améliore de trois façons la présentation des performances enregistrées. D'abord, il s'appuie sur l'éventail complet des évaluations de résultats utilisé par l'OED et ne se limite pas à un simple étiquetage satisfaisant/non satisfaisant. Ensuite, il précise le jugement porté sur les résultats d'un projet en récompensant la solidité des acquis et en faisant parfois ressortir les avantages durables de réalisations importantes qui n'ont pas, par ailleurs, répondu aux attentes. Enfin, il fait une large place au renforcement institutionnel.

intrasectorielle — s'est nettement détachée du lot. Le meilleur comportement des emprunteurs, la conception plus réaliste des projets et la gestion plus avisée du portefeuille expliquent en grande partie l'amélioration. En revanche, la viabilité des opérations et l'impact sur le renforcement institutionnel restent très en deçà des scores correspondant à la performance des projets (figure 1).

Résultats par type de prêt

En moyenne, les notes correspondant à la viabilité des opérations et aux résultats des prêts à l'ajustement restent supérieures à celles enregistrées par les prêts d'investissement, mais l'écart s'est un peu comblé. Pour les prêts à l'ajustement, la proportion de résultats satisfaisants est passée de 74 % pendant les exercices 90-96 à 82 % pour les exercices 97 et 98, alors qu'elle passait de 66 à 76 % pour les prêts à l'investissement. La performance des projets uniquement financés par l'IDA et des projets « mixtes » s'est également améliorée.

Les conclusions de l'*Examen annuel de l'efficacité du développement pour 1998* se fondent sur l'évaluation de 298 projets de la Banque et de 17 stratégies d'aide aux pays, ainsi que sur l'examen des programmes de dons et des études sectorielles et thématiques de la

Banque (aide à la réforme du secteur financier, reconstruction au sortir d'un conflit, rôle des ONG dans les projets financés par la Banque, etc.).

Un défi à dimension mondiale

Alors que la communauté internationale tente de s'attaquer aux causes et aux effets d'une détérioration de la conjoncture et de catastrophes naturelles dévastatrices, l'*Examen annuel de l'efficacité du développement* indique résolument les remèdes possibles.

Dans les pays en développement, le risque-pays a soudainement et significativement augmenté, ce qui souligne l'incidence croissante de facteurs externes sur l'issue des efforts de promotion du développement ainsi que la nécessité de mettre en balance les flux incontrôlés de capitaux privés et les risques.

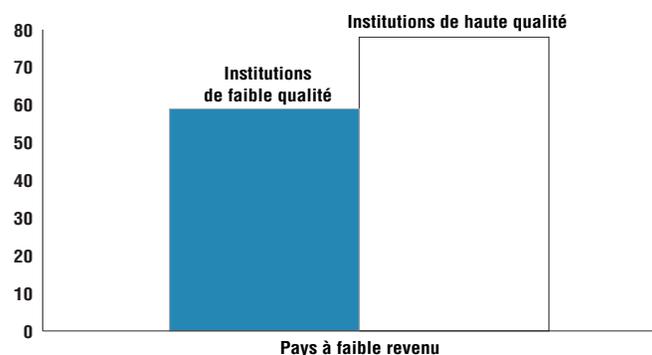
Cette exceptionnelle période de tensions mondiales a clairement mis en évidence un certain nombre de leçons que les professionnels du développement — aussi bien que les évaluateurs — devront assimiler et mettre à profit.

La stabilité des paramètres fondamentaux n'est pas suffisante

La solidité des facteurs macroéconomiques de base est indispensable à une croissance stable et durable, mais ce n'est pas là le seul aspect. C'est ce qui ressort clairement des bouleversements économiques actuels. À la différence de la crise d'endettement des années 80, les

FIGURE 2 : LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LA PERFORMANCE DES PROJETS DANS LES PAYS À FAIBLE REVENU

Performance moyenne des projets (% de projets jugés satisfaisants)



Note : L'indice de qualité des institutions se compose de trois variables basées sur des données provenant de l'*International Country Risk Guide* (ICRG) pour la période 1982-1998. Ces variables sont la corruption, la primauté de droit et la qualité de l'administration. Le regroupement des pays correspond à la classification par revenu des *Indicateurs du développement dans le monde, 1998*. Les performances moyennes pour chaque groupe de pays s'appuient sur les données relatives aux résultats des projets.

Source : ICRG, OED, Banque mondiale.

problèmes d'aujourd'hui ont commencé dans des pays qui se caractérisaient par une situation budgétaire relativement saine, une politique monétaire solide et une ouverture sur l'extérieur. Lorsque la crise a éclaté, le budget de la plupart des pays touchés était équilibré ou excédentaire, l'inflation maîtrisée, les taux d'intérêt en baisse et le chômage faible. Qu'est-ce qui a donc rendu ces économies si vulnérables ?

Renforcement institutionnel

Il est maintenant clair que de solides institutions sont indispensables à la stabilité économique et sociale. Les événements de l'année dernière ont montré combien l'inadéquation des institutions peut se révéler coûteuse.

La mauvaise gestion économique a contribué au déclenchement de l'engrenage de la crise en Asie de l'Est. Partout, c'est le compte des mouvements de capitaux qui était le talon d'Achille. Les déséquilibres entre la dette à court terme et les réserves officielles — conjugués à une libéralisation prématurée du système financier et à une discipline financière médiocre dans les systèmes bancaires nationaux — ont ouvert la brèche aux pressions spéculatives. Avec des paramètres fondamentaux solides, la crise n'aurait pas pu s'étendre sans la défaillance des institutions. Mais la discipline bancaire était insuffisante et les liens entre les conglomérats économiques, les banques et l'État étaient trop étroits. Cela s'est traduit par des emprunts excessifs, une explosion de l'immobilier, des investissements privés insuffisants et une escalade des prêts privés. La grande leçon des précédentes crises chilienne et mexicaine, dont il ressort que les règles prudentielles et le contrôle bancaire sont nécessaires pour protéger le fonctionnement des marchés financiers, a été ignorée.

Le renforcement institutionnel joue un rôle important et ne sert pas seulement à éviter les crises. *L'Examen annuel de l'efficacité du développement pour 1998* montre que, dans les projets soutenus par la Banque, la qualité des institutions peut influencer fortement sur l'efficacité du développement. Cela vaut tout particulièrement pour les pays à faible revenu (figure 2).

Lorsque les institutions sont faibles, le rendement des projets est moindre et les risques plus grands. Au contraire, un pays doté de bonnes institutions est mieux à même de s'adapter et a au moins deux fois plus de chances de bien se développer.

Le rôle de la Banque

La Banque mondiale peut mettre à profit ses succès en s'employant davantage à aider les pays en développement à renforcer leurs institutions. La marge de progression est considérable. L'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. Seuls 40 % des projets financés par la Banque ont un impact important sur le renforcement institutionnel. Les réformes de la fonction publique qui sont des composantes de prêts à l'ajustement structurel affichent des résultats mitigés. Les projets consacrés à la gestion du secteur public s'améliorent mais continuent à enregistrer des résultats inférieurs à la moyenne des projets de la Banque. Une évaluation de l'OED a montré que les projets financés par la Banque dans le secteur financier ne donnaient des résultats satisfaisants et durables que dans 50 % des pays. Le renforcement des institutions est lent et difficile lorsque le cadre institutionnel est fragile. Il passe par une excellente coordination de l'aide et nécessite les capacités d'absorption pour réduire les risques de sollicitation excessive.

Lutte contre la pauvreté et mécanismes de protection

Outre une action accrue de renforcement des institutions, il importe de placer le développement social au cœur des préoccupations, tant lors de l'évaluation de l'efficacité du développement que du financement des programmes d'aide aux pays.

En Indonésie et en Thaïlande, par exemple, on estime que 10 à 15 % des actifs ont perdu leur emploi. Du fait des dévaluations et de l'élimination des subventions, les nouveaux chômeurs vont à la fois subir une perte de revenu considérable et devoir supporter une forte hausse des prix. La mondialisation croissante de l'économie continuera à exposer les pays aux chocs exogènes. Il faut prêter beaucoup plus attention aux filets de protection sociale pour faire en sorte que les pauvres et ceux qui vivent dans la précarité ne souffrent pas de façon disproportionnée de ces bouleversements.

Bien que dans une situation particulièrement grave, les pays frappés par la crise ne sont pas les seuls à faire face à une aggravation des inégalités. Il ressort des données sur 74 pays que ce fossé s'est beaucoup creusé au cours des années 90. Les inégalités se sont en effet accentuées dans 49 pays et n'ont diminué que dans 10. Cela montre combien il est nécessaire de privilégier la lutte contre l'exclusion, le développement social et les mécanismes de protection lorsque l'on conçoit et met en oeuvre des stratégies de réforme et des programmes de développement.

Gestion publique et corruption

La crise en cours a démontré avec plus de force encore que des droits de propriété clairement établis, des fondements juridiques solides et des fonctionnaires

compétents sont autant de facteurs qui, réunis au sein d'un système institutionnel administré efficacement, stimulent la croissance du revenu par habitant. Une meilleure gestion des affaires publiques et une diminution de la corruption favorisent-elles l'efficacité des projets de développement ? Sans aucun doute. Les projets financés par la Banque dans des pays où l'administration est déficiente sont en moyenne ceux qui réalisent les moins bonnes performances. Là où les structures administratives sont bien rodées, les résultats sont nettement meilleurs et les risques considérablement inférieurs à la moyenne.

Comme on peut l'imaginer, le rendement des projets se déroulant dans des pays très affectés par la corruption est nettement moins bon et les risques sont plus importants. La Banque soutient depuis longtemps les efforts visant à améliorer le fonctionnement de l'État. Globalement, la performance des projets progresse en ce qui concerne la gestion du secteur public, mais les composantes liées à la réforme de la fonction publique continuent d'être l'un des aspects laissant le plus à désirer. Dans ce domaine, l'OED recommande surtout de privilégier plus franchement l'utilisation d'indicateurs de performance pour suivre et appuyer les progrès réalisés sur la voie d'une administration publique plus efficace. Les systèmes de gestion avec contrat d'objectif peuvent être un outil efficace pour placer la mesure des résultats au centre de la performance du secteur public.

Faire de l'ensemble du pays le cadre des interventions et profiter des synergies

La crise financière actuelle rend encore plus urgente la nécessaire réorientation de l'évaluation, du transfert du savoir et de la réflexion stratégique, qui, désormais, doivent s'appliquer au pays dans son ensemble. Les projets pourront aussi tenir réellement compte des priorités du pays, circonscrire les points faibles et

comblar les lacunes les plus alarmantes de l'aide. Bien que la Banque réoriente son action au niveau de l'ensemble du pays, beaucoup reste à faire pour améliorer la qualité de la stratégie d'aide. Celle-ci doit exploiter les complémentarités entre les secteurs et entre les activités, adapter les projets au cadre institutionnel et social existant, susciter l'action des partenariats et faire en sorte que l'emprunteur s'identifie davantage aux réformes structurelles et aux objectifs à long terme de l'aide fournie.

Pour passer à une plus grande échelle, la Banque doit travailler en partenariat avec les emprunteurs, les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes afin d'optimiser l'impact de son action sur le développement des pays. Il lui faut mettre au point des outils et des méthodes pour que son intervention prenne une dimension nationale, sectorielle, voire mondiale. Dans le droit fil du Pacte stratégique, il est indispensable d'accorder une place plus importante aux partenariats et à la lutte contre la pauvreté, si l'on veut améliorer durablement la performance et renforcer l'impact sur le développement.

Le Département de l'évaluation des opérations est une unité indépendante au sein de la Banque mondiale. Il évalue ce qui fonctionne bien et mal, la façon dont un emprunteur envisage de gérer et de poursuivre un projet, et la contribution que la Banque apporte à terme au développement global d'un pays. Le but de ce travail est de tirer les enseignements de l'action menée, de définir des critères objectifs pour évaluer les opérations de la Banque et de rendre l'institution comptable de la réalisation des objectifs qu'elle a fixés. L'OED concourt aussi à l'effort de la Banque en tirant et diffusant les leçons du chemin parcouru et en formulant des recommandations à partir du résultat de ses évaluations.

Précis

1998 *Annual Review of Development Effectiveness (ARDE)*, de Robert Buckley, Rapport n° 18630, 23 novembre 1998. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les demandes et les questions relatives aux publications doivent être adressées à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : OED_Help_Desk@worldbank.org

Ce Précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur Internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.