

# Précis

## Examen annuel de l'efficacité du développement pour 1997

**L**ES RÉSULTATS OBTENUS PAR LA BANQUE MONDIALE dans le cadre de ses opérations ne cessent de s'améliorer depuis 1994, et pourraient bien atteindre prochainement le plus haut niveau de performance de ces 15 dernières années : tel est le bilan dressé par l'OED dans son dernier Examen annuel de l'efficacité du développement\*. Dans ce rapport, qui présente et analyse les résultats des projets ayant cessé de figurer dans le portefeuille de la Banque durant les exercices 96 et 97 en les situant dans le contexte des tendances à long terme, l'OED conclut que la Banque pourrait parvenir à l'objectif de 75 % de résultats satisfaisants en l'an 2000, et qu'un objectif à plus long terme de 80 % ou plus est réalisable.

Avant d'analyser les dernières tendances de la performance des projets, le rapport commence par examiner ce qu'implique l'évaluation de l'efficacité globale de l'action de la Banque mondiale en faveur du développement, dans un contexte mondial en rapide évolution. Comme il le souligne, le problème consiste spécifiquement à faire passer l'évaluation du niveau des projets à celui des secteurs et des pays, et à trouver de meilleurs moyens de mesurer l'impact de l'intégralité des activités et services de la Banque.

### Problème posé par l'évaluation

Il n'est pas facile de définir une notion aussi complexe que l'efficacité du développement. Selon le rapport, une action efficace en faveur du développement est une action qui contribue de façon tangible à une croissance économiquement rationnelle, socialement équitable et écologiquement durable. Cette définition dépasse la simple estimation du taux de croissance du PIB, pour englober les aspects équité et viabilité.

Mais définir ce qu'est l'efficacité du développement n'est qu'un début. Le



problème consiste en réalité à mesurer celle-ci dans un double contexte, caractérisé par la nature évolutive de l'aide au développement et par la transformation de la Banque en une institution capable de fournir une gamme complète de services. Pour que cette évaluation soit réaliste, elle doit se concentrer sur les problèmes et résultats envisagés au niveau des pays et sous un angle thématique et sectoriel, ainsi que sur l'impact que les services hors prêt de la Banque et les coalitions et partenariats pour la gestion ont au niveau de l'aide au développement.

Toute approche en la matière doit donc, pour être viable, faire une distinction entre les apports des différents instruments et moyens de développement complémentaires dans la réalisation des objectifs fixés pour les pays et la Banque. Ainsi, une part importante de l'aide fournie par la Banque sert à la réalisation d'objectifs intermédiaires qui sont nécessaires pour un développement durable, notamment la réforme des politiques sectorielles et le renforcement des capacités. Ces apports se mesurent, pour beaucoup, à un échelon infranational, l'évaluation au niveau sectoriel et sous-sectoriel pouvant fournir d'importants enseignements sur l'efficacité de la Banque. De même, l'évaluation doit faire la part des choses entre les performances de l'emprunteur et de la Banque et les facteurs exogènes dans la manière dont elle présente ses résultats opérationnels.

Dans ce contexte, il faut que la mesure et l'évaluation des performances s'inscrivent dans un cadre permettant d'établir systématiquement des liens entre les résultats mesurables à tous les échelons — depuis les

projets jusqu'aux secteurs et aux pays, et finalement au niveau stratégique. Un cadre de ce type, axé sur les résultats obtenus, correspond aux objectifs stratégiques de la Banque, et c'est de plus en plus la formule adoptée dans le secteur public des pays du monde entier pour assurer la gestion des performances et rendre l'action menée plus efficace (voir encadré 1).

### Tendances de la performance

Le début des années 80 a vu une détérioration de la performance de la Banque pour les opérations achevées, l'évolution de la situation globale ayant commencé à porter gravement atteinte à la qualité initiale des projets. À la fin de cette décennie, la proportion des opérations de la Banque jugées satisfaisantes avait diminué de 20 points de pourcentage, pour s'établir à 60 %. La direction de l'institution a alors reconnu que le renforcement de la gestion du portefeuille exigeait de profonds changements au niveau des attitudes, compétences et incitations de ses agents, et qu'il convenait d'accorder une plus grande attention à la qualité initiale des projets, à la participation des emprunteurs et aux résultats sur le plan du développement.

L'Examen annuel de l'efficacité du développement, institué en 1997 à la place de l'Examen annuel des résultats de l'évaluation, fournit pour la première fois une analyse des résultats en fonction de l'exercice durant lequel un projet a cessé de figurer dans le portefeuille, ce qui facilite la comparaison entre les conclusions de l'OED et les données relatives au portefeuille actif de la Banque ainsi que les autres analyses établies par celle-ci

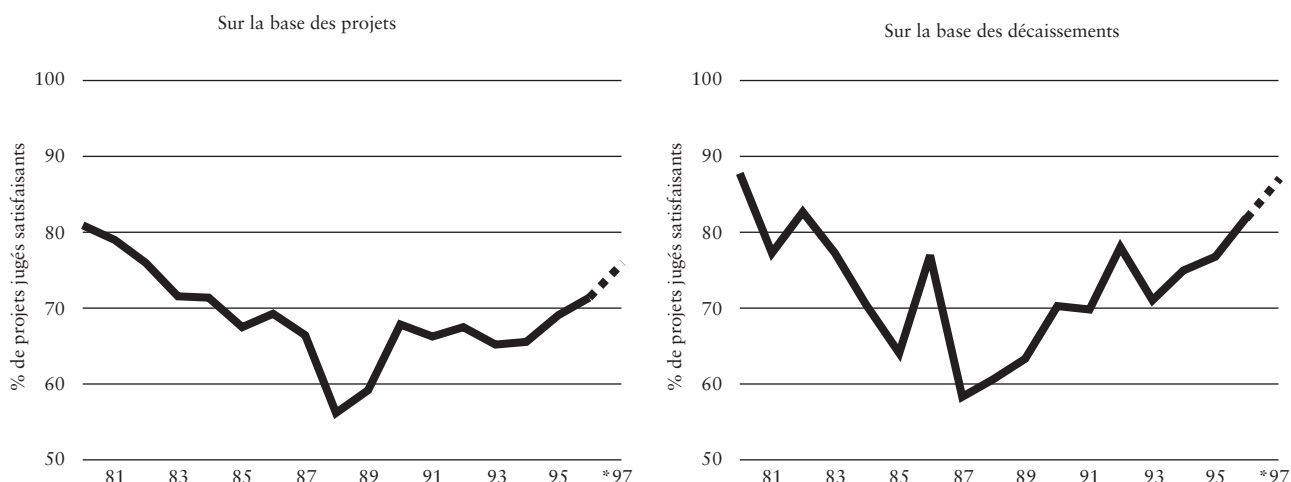
### Encadré 1 : Une évaluation axée sur les résultats

L'OED PRÉCONISE L'UTILISATION D'UN SYSTÈME de gestion axé sur les résultats pour l'évaluation de l'efficacité du développement. L'objectif est de planifier et de mener celle-ci en fonction des enseignements à tirer et des responsabilités à établir dans un environnement décentralisé pour parvenir à des résultats — l'équivalent, pour le secteur public, d'un bilan comptable. Ce système a quatre lignes de force :

- Identifier les objectifs sous l'angle des résultats à obtenir en matière de développement, et aligner l'ensemble des programmes, activités, procédures et ressources sur les objectifs stratégiques.
- Faire porter l'essentiel des rapports sur les produits et résultats, plutôt que sur les apports.
- Décentraliser et déléguer, c'est-à-dire situer les pouvoirs et responsabilités décisionnelles dans les mains de ceux qui sont le mieux placés pour les

assumer. Il s'agit de faire coïncider pouvoir et responsabilité, de renforcer les mécanismes d'attribution des responsabilités dans le cadre du contrôle des performances, et de mettre davantage l'accent sur le suivi et l'évaluation des résultats. Le processus de responsabilisation devient ainsi positif et ouvert, car il encourage un effort continu d'information en retour et d'apprentissage, à partir des échecs et des succès.

- Encourager une approche souple dans la conception et l'exécution des projets, en établissant des responsabilités conjointes et en faisant participer les emprunteurs et organismes d'exécution à la définition des résultats visés. Des points de repère et des indicateurs sont établis d'un commun accord pour juger des progrès réalisés ; les indicateurs en question servent d'outils ou d'avertisseurs pour les responsables.

**FIGURE 1 : Résultats des opérations de la Banque**

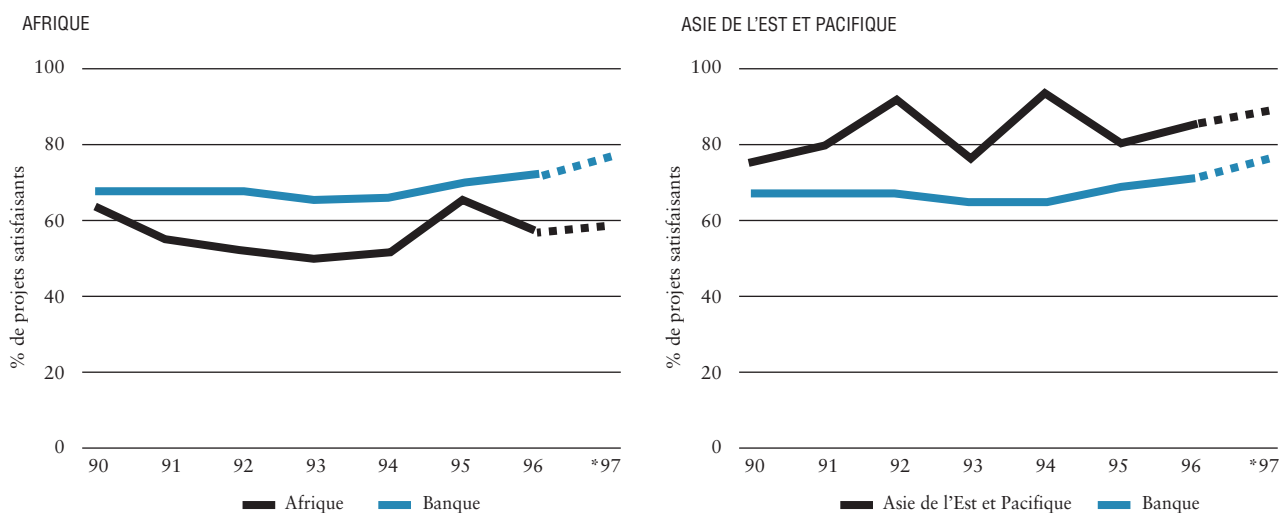
sur la base de l'exercice (voir encadré relatif à l'Examen annuel des résultats de l'évaluation). Le rapport analyse également les résultats des évaluations de projets effectuées par l'OED au cours des deux exercices précédents, et en fait le bilan au regard des tendances de la performance à long terme.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger des effets de ces changements sur le long terme, les derniers résultats font ressortir une amélioration des opérations de la Banque (voir figure 1). Le pourcentage des projets dont les résultats ont été jugés satisfaisants par l'OED, pour l'exercice durant lequel ils ont été achevés, est passé de 67 % en moyenne pour les exercices 90-95 à 71 % pendant l'exercice 96 et, sur la base d'un simple

échantillon, à 76 % pour l'exercice 97. Mais plus de la moitié des opérations ayant cessé de figurer dans le portefeuille durant l'exercice 97 restait encore à évaluer au moment où le rapport a été publié.

### Ventilation des performances par région et par secteur

L'amélioration globale des performances des projets pour les exercices 96 et 97 a pour pendant une amélioration des résultats par région, secteur, type de prêt et instrument de prêt. Mais toutes les régions et tous les secteurs ne voient pas leurs résultats s'améliorer dans les mêmes proportions.

**FIGURE 2 : Pourcentage d'opérations aux résultats satisfaisants, par région et exercice considéré (exercices 90-97)**

Note : Les lignes en pointillés (exercice 97) indiquent des résultats préliminaires portant sur l'évaluation de moins de 50 % des opérations achevées en cours d'exercice.

## Encadré 2 : Impact sur le développement institutionnel

LES PROJETS DONT L'IMPACT SUR LE développement institutionnel est jugé appréciable tendent à présenter une ou plusieurs des particularités suivantes :

- ils encouragent les emprunteurs à promouvoir un environnement porteur pour les institutions qui peuvent contribuer au processus de développement ;
- ils financent des initiatives pour le renforcement des capacités visant à accroître le rendement et l'efficacité des institutions ;
- ils font en sorte que les institutions qu'ils mettent en jeu se prêtent à la mission qui leur est confiée et soient jugées acceptables par les parties concernées ; et
- ils appuient des activités destinées à donner au capital social un rôle accru dans l'effort de développement.

### Régions

Le pourcentage des projets aux résultats jugés satisfaisants a augmenté dans toutes les régions hormis l'Asie du Sud et l'Afrique durant l'exercice 96. Pour l'exercice 97, les résultats partiels laissent penser que cette amélioration s'est poursuivie, quoique l'Afrique subsaharienne continue d'enregistrer des résultats inférieurs à ceux de la moyenne pour toute la Banque. C'est dans les régions Amérique latine et Caraïbes, et Europe et Asie centrale que l'amélioration des performances au fil des ans est la plus marquée (figure 2).

### Secteurs

Les données font ressortir une amélioration du pourcentage des projets jugés satisfaisants dans à peu près la moitié des secteurs. L'agriculture, l'énergie, la gestion du secteur public, les transports et le domaine des opérations plurisectorielles ont tous vu leur proportion de projets satisfaisants augmenter durant l'exercice 96, par rapport aux exercices 90-95. L'éducation a obtenu des résultats moins favorables (70 % de projets satisfaisants pour l'exercice 96, contre une moyenne de 80 % pour les exercices 90 à 95). Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement a connu un net recul et est celui dont les performances laissent le plus à désirer, le pourcentage des projets satisfaisants étant tombé de 80 % durant l'exercice 93 à 40 % pour l'exercice 96.

### Types de prêts

Les prêts d'ajustement continuent d'afficher un pourcentage de résultats satisfaisants plus élevé que les prêts d'investissement (88 % au lieu de 69 % durant l'exercice 96). Les résultats préliminaires pour l'exercice 97 présentent cependant une situation nettement différente, les prêts d'ajustement tombant à 75 % tandis que les prêts d'investissement passent à 77 %.

### Facteurs à l'origine de l'amélioration de la performance

Selon l'OED, l'amélioration récente des résultats du portefeuille tient en premier lieu à la performance des emprunteurs — à la façon tangible dont ils ont assumé les droits et responsabilités inhérents à la paternité des projets. La proportion des projets de la Banque pour lesquels la performance des emprunteurs a été jugée satisfaisante est passée de 65 % en moyenne pendant les exercices 90-95 à 71 % durant l'exercice 96, et à 74 % pour l'échantillon de l'exercice 97.

Une analyse effectuée sur plus de 900 projets achevés, qui ont cessé de figurer dans le portefeuille entre les exercices 93 et 97, a révélé qu'une bonne performance des emprunteurs augmente de 35 à 40 points la probabilité de résultats satisfaisants. Les facteurs de réussite qui viennent ensuite, par ordre d'importance, sont la performance de la Banque elle-même et la situation économique des pays. La conjugaison de ces deux facteurs renforce de 15 à 20 points de pourcentage la probabilité de résultats satisfaisants.

Dans l'ensemble, la performance de la Banque a été satisfaisante pour 74 % des opérations de l'exercice 96, et pour 77 % de l'échantillon limité de l'exercice 97. Mais, comparativement à la tendance des exercices 90-95, elle est restée relativement constante.

Les politiques suivies par les pays et la qualité d'ensemble du contexte institutionnel sont aussi d'importants facteurs de réussite des projets. L'amélioration de la situation économique globale (dont témoigne le nombre de projets exécutés dans des pays plus performants et évalués durant l'exercice 96) a elle-même eu un effet bénéfique sur l'environnement dans lequel sont mises en oeuvre les opérations financées par la Banque.

### Incidence et viabilité du développement institutionnel

L'amélioration de la notation des projets à elle seule n'aboutit pas toujours à un renforcement optimal et durable des résultats du processus de développement sur le terrain. Pour juger de l'efficacité à long terme d'un

projet, il faut examiner aussi bien son impact sur le développement institutionnel que la probabilité pour ce projet de porter durablement ses fruits sur le long terme (sa « viabilité »).

*Viabilité.* La proportion des projets dont la viabilité a été jugée probable a faiblement augmenté entre les exercices 90-95 (46 %) et l'exercice 96 (48 %). Les résultats partiels pour l'exercice 97 font ressortir un léger accroissement (51 %), mais la moitié environ des opérations de la Banque continue de produire des effets positifs dont la viabilité à long terme est incertaine ou peu probable.

*Impact sur le développement institutionnel.* Par l'appui qu'ils fournissent au développement des institutions, les projets contribuent également au renforcement des capacités, qui est un important élément externe des activités de développement. La proportion des projets considérés comme ayant un impact considérable ou appréciable sur le développement institutionnel est passée de 30 % au cours des exercices 90-95 à 39 % durant les exercices 96 et 97. Alors que la proportion de projets dont l'impact a été jugé modeste est restée à peu près constante, le pourcentage de ceux ayant un effet négligeable est tombé de 25 à 15 % entre les exercices 95 et 96. Ces résultats sont encourageants, mais quelque 60 % des opérations de la Banque n'ont encore qu'un impact modeste ou insignifiant sur le développement institutionnel.

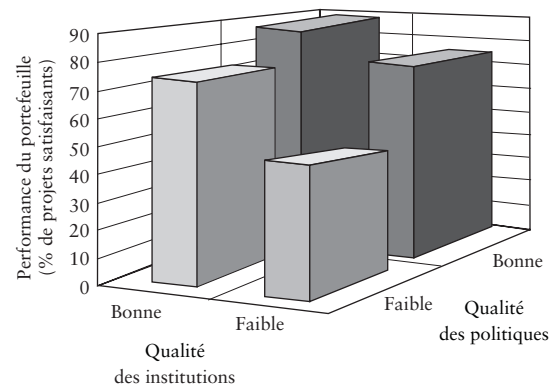
### Améliorer les résultats et l'efficacité

Les bons projets aident à améliorer la capacité de mise en oeuvre des pays emprunteurs ; inversement, un environnement porteur permet aux projets de donner de meilleurs résultats. L'analyse effectuée par l'OED au niveau des pays révèle que des politiques macroéconomiques appropriées et des institutions compétentes ont leur importance, tant pour les résultats économiques que pour la performance du portefeuille (figure 3).

De récentes études donnent à penser que l'aide au développement a plus d'impact sur la croissance lorsqu'elle se situe dans le contexte de politiques gouvernementales rationnelles. Qui plus est, les réformes aboutissent rarement si l'emprunteur fait preuve d'un engagement insuffisant ou n'assume pas assez la paternité du processus. Tout cela prouve à quel point il importe de se montrer raisonnablement sélectif dans l'octroi des prêts, et de soutenir les capacités internes des emprunteurs afin de garantir de leur part l'appui et l'engagement voulus pour les réformes.

Une analyse des facteurs à l'origine des améliorations du portefeuille d'opérations en cours laisse penser que la Banque se montre, de fait, plus sélective

**FIGURE 3 : Influence des politiques et de la qualité des institutions des pays sur la performance du portefeuille**



dans ses activités de prêt. Le nombre des projets entrepris dans les pays où la gestion macroéconomique laisse à désirer a fortement diminué : de près de 800 durant l'exercice 95, il est en effet tombé à 465 pour l'exercice 97.

### Perspectives

La performance du portefeuille est actuellement en progrès, mais la portée à long terme des améliorations notées durant l'exercice 97 reste à déterminer. La Banque pourrait être en mesure d'atteindre l'objectif fixé par sa direction, à savoir parvenir à un pourcentage de projets satisfaisants de 75 % en l'an 2000, et elle pourrait éventuellement parvenir, à moyen terme, à un niveau moyen de 80 % de projets aux résultats satisfaisants. Mais cela nécessitera des efforts soutenus pour améliorer la qualité et la gestion du portefeuille de la Banque, et une amélioration continue des performances des emprunteurs. Un appui devra donc continuer d'être fourni pour renforcer les capacités des emprunteurs au niveau de la sélection, de la conception et de la gestion des projets.

Se montrer plus sélectif ne veut pas dire qu'il faut accorder des prêts uniquement aux emprunteurs qui ont obtenu des succès probants, mais cela signifie qu'il faut veiller à ce que les emprunteurs soient déterminés à assurer leur développement et une bonne gestion de leurs affaires publiques, et utiliser des instruments de prêt souples et des instruments hors prêt, en plus des moyens conventionnels d'aide financière. Cela signifie également qu'il convient de renforcer encore plus les partenariats et de mettre l'accent sur la participation, afin d'accroître la prise en charge des projets à tous les niveaux.

*Lors de l'examen qu'il a consacré aux quatre rapports sur les activités d'évaluation, le Comité de*

*l'efficacité du développement (CODE) s'est déclaré satisfait de l'amélioration du pourcentage de résultats positifs au niveau des projets achevés, ainsi que de la réduction de la proportion de projets à risque dans le portefeuille. Ses membres ont toutefois souligné qu'il n'y avait pas lieu de faire preuve d'un optimisme béat, et qu'il leur importait de mieux comprendre les raisons des progrès relevés.*

*Ils ont particulièrement exprimé leur préoccupation sur trois points : la diminution de la part de la valeur réelle des prêts accordés à l'Afrique ; les vides restant à combler dans l'évaluation des services hors prêt ; et le renforcement de l'aspect évaluation au niveau de la formulation des stratégies d'aide-pays et d'aide sectorielle. Selon eux, il convient de prêter une attention accrue à l'effort de suivi et d'évaluation, et de consacrer des ressources supplémentaires au renforcement des capacités d'évaluation des emprunteurs.*

*Les membres du Comité ont par ailleurs souhaité que les recommandations formulées par l'OED et le Groupe de contrôle de la qualité soient plus largement diffusées. Ils ont en outre jugé préoccupant le recul des performances enregistré dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, et fait part de leur intention de formuler de nouvelles suggestions pour des programmes dans ce domaine.*

### Encadré 3 : Le Rapport annuel sur la performance du portefeuille

OUTRE L'EXAMEN ANNUEL DE L'EFFICACITÉ du développement, trois autres rapports d'évaluation ont été publiés en décembre 1997 : le *Rapport annuel sur la performance du portefeuille*, établi par le Groupe de contrôle de la qualité dépendant de la direction de la Banque, l'examen de ce même rapport par l'OED, et le *Rapport annuel sur l'évaluation des opérations*. Le premier est lui aussi parvenu à la conclusion qu'un effort soutenu de gestion de la qualité pourrait permettre à la Banque d'atteindre l'objectif de 75 % de résultats satisfaisants en l'an 2000, et qu'un objectif à plus long terme de 80 % ou plus pouvait être réalisable.

Ce rapport, qui porte sur les opérations en cours, a mis en évidence une amélioration constante des projets résultant pour une bonne part de l'amélioration des rapports de travail entre services opérationnels et emprunteurs. Durant l'exercice 97, le portefeuille de la Banque comprenait 1 766 opérations représentant des engagements d'un montant total de 141 milliards de dollars (une baisse de près de 10 % par rapport à l'exercice 92).

Selon le rapport, la proportion des projets à risque dans le portefeuille est tombée de 31 à 26 % en termes d'engagements, et de 34 à 30 % en termes d'opérations. Le pourcentage de projets faisant effectivement problème a lui aussi diminué, de 20 % à 18 %.

## Précis

\* Annual Review of Development Effectiveness (ARDE), par Alison Evans ; rapport n° 17196, 24 novembre 1997. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation 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 commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés 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.