

Précis



BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS AUTOMNE 1999 NUMÉRO 191

Bangladesh : Le progrès grâce au partenariat

AU COURS D'UNE LONGUE PÉRIODE PENDANT laquelle elle a appuyé les efforts de développement du Bangladesh, l'Association internationale pour le développement (IDA) a financé plus de 90 projets, exécuté des travaux économiques et sectoriels considérables et conduit avec le gouvernement un dialogue de politique sur la quasi-totalité des problèmes économiques et sociaux du pays. Les financements de l'IDA au cours des deux dernières décennies représentent près du quart de l'ensemble de l'aide extérieure au Bangladesh. L'aide de l'IDA a dans l'ensemble été efficace ; des progrès substantiels ont été accomplis dans les domaines de la santé, de l'enseignement primaire, de l'alphabétisation des adultes, de la réduction de la fertilité et de l'auto-suffisance céréalière. En dépit de ces bons résultats, des problèmes subsistent en matière de sécurité alimentaire, de protection d'écosystèmes fragiles et de réforme des institutions du secteur public; en outre, le pays dépend excessivement de l'aide extérieure.

Le contexte

La densité de la population du Bangladesh est la plus élevée du monde ; le pays dispose de ressources naturelles limitées et est très vulnérable aux catastrophes naturelles. La famine est une menace permanente et de graves pénuries alimentaires ont affecté plus de la moitié de la population. Le revenu annuel par habitant est estimé à 250 dollars et la moitié de la population — dont 80 % vit en zone rurale — est en dessous du seuil de pauvreté.

En 1971, beaucoup doutaient de la capacité du Bangladesh de survivre aux séquelles d'une sanglante guerre civile. Or le pays a survécu et a fait des progrès substantiels sur le plan du développement économique et social. L'économie a cru à un taux annuel moyen de 4 % depuis l'indépendance et le Bangladesh a été le pionnier d'initiatives — telles que les

banques villageoises et la thérapie de réhydratation orale pour les enfants qui — par la suite ont été adoptées avec succès par d'autres pays.

La principale faiblesse de l'économie du Bangladesh est le faible taux d'épargne intérieure et d'investissement. La dépendance de l'aide extérieure est considérable : au cours des trois premières années d'indépendance, le pays a reçu plus d'aide que le Pakistan oriental en 24 ans. En 1993, le montant total de l'aide atteignait 1,6 milliards de dollars par an, soit environ 15 dollars par habitant (voir les engagements par secteur au tableau 1).

Plusieurs observateurs nationaux et étrangers craignent que le volume de l'aide affecte la souveraineté nationale et freine la capacité d'auto-développement du pays. Il est évident que l'aide a effectivement financé des déficits budgétaires et des entreprises publiques inefficaces; peut-être





transformer la situation économique du pays. Néanmoins, les progrès sont inégaux, freinés par de graves problèmes de gouvernance et par la résistance d'intérêts puissants favorables au maintien du statu quo. Pour résoudre de tels problèmes, l'OED recommande que les futurs programmes d'aide donnent plus nettement la priorité à la réforme des institutions publiques, à une redéfinition du rôle du secteur public et à la création d'un environnement favorable à un développement animé par le secteur privé. L'IDA doit s'assurer que le gouvernement a la volonté politique d'appliquer les réformes prévues dans chaque opération de prêt; ces opérations doivent comprendre des indicateurs permettant de vérifier les progrès réalisés.

a-t-elle diminué les pressions exercées pour une gestion plus efficace et un meilleur recouvrement des coûts dans les services publics. Néanmoins il est peu vraisemblable que sans cette aide les institutions publiques auraient mieux fonctionné. Sans assistance extérieure, plusieurs des projets qui ont transformé la situation du Bangladesh n'auraient pas été exécutés — ou l'auraient été plus lentement — avec de graves conséquences économiques et sociales pour le pays. Nombreux sont les exemples de telles réussites, notamment les programmes de population, la vaccination des enfants, les petits projets d'irrigation et l'enseignement primaire.

Les défis de l'avenir

Dans l'ensemble, l'aide de l'IDA au Bangladesh a été efficace et des succès significatifs ont été obtenus grâce au partenariat avec le gouvernement (voir un résumé des indicateurs sociaux au tableau 2, des données sur la pertinence de l'aide de l'IDA au tableau 3 et sur la performance macroéconomique du pays au tableau 4). C'est en dépit d'un climat politique très difficile qu'il a été possible de

Évolution de la stratégie d'assistance au pays

La Banque mondiale a contribué au développement économique du Bangladesh depuis l'indépendance du pays. Pour comprendre l'évolution des activités de la Banque au Bangladesh, il convient de distinguer plusieurs étapes.

Les années 70

Au lendemain de l'indépendance en 1971, le premier gouvernement du Bangladesh a adopté une politique d'intervention directe et forte du secteur public dans le développement économique et a nationalisé la plupart des entreprises industrielles et financières et les plus importantes entreprises commerciales. Des divergences fondamentales sur les politiques économiques du pays et sur le rôle des mécanismes du marché ont influencé les relations avec la Banque mondiale pendant cette période. C'est seulement à partir de 1974 que l'IDA a commencé à prêter au pays, à donner des conseils de politique et à coordonner l'aide.

Tableau 1 : Répartition sectorielle des engagements de l'IDA de 1980 à 1995

Secteur	En millions de dollars		En % du total	
	Tous les prêts	Prêts d'ajustement	Tous les prêts	Prêts d'ajustement
Activités multi-sectorielles	1 237,0	1 141,0	21	19
Agriculture	1 188,6	—	20	—
Autres secteurs	173,0	—	3	—
Développement urbain	47,6	—	1	—
Eau et assainissement	50,0	—	1	—
Éducation	411,6	—	7	—
Énergie	636,3	177,3	11	4
Hydrocarbures	453,0	—	8	—
Industrie et secteur financier	677,8	438,4	11	7
Population, santé et nutrition	239,8	—	4	—
Télécommunications	35,0	—	1	—
Transports	815,7	—	14	—
Total	5 965,4	1 756,7	100	30

Source : Base de données financières

Tableau 2: Indicateurs sociaux

	1981	1986	1990	1994
Mortalité infantile (pour 1000 naissances)	111,5	116,0	94,0	77,0
Espérance de vie (années)	54,8	55,2	56,0	58,1
Fertilité moyenne	3,2	3,3	2,9	2,4
Pourcentage de la population consommant moins de 2 122 calories par jour	73,2	51,7	47,5	46,0
Pourcentage de la population consommant moins de 1 805 calories par jour	50,1	21,7	28,0	n.d.

n.d. donnée non disponible

Source : Données de la Banque mondiale

Le début des années 80

Quand un gouvernement civil a été élu en 1979 et a présenté des plans de développement trop ambitieux (par exemple, une réduction de la fertilité au taux de remplacement et l'élimination des importations vivrières en six ans), l'IDA a eu pour stratégie d'encourager le gouvernement à adopter des objectifs plus réalistes. Le premier grand programme d'aide avait les buts suivants :

- *Augmenter la production de céréales.* La gravité des pénuries alimentaires justifiait l'allocation de 40 % de l'aide à l'agriculture. Il s'agissait de projets visant à augmenter le rendement des céréales et la productivité de la main-d'œuvre agricole, grâce surtout à de petits travaux d'irrigation peu coûteux, à l'emploi d'engrais et de variétés à haut rendement et à l'amélioration des infrastructures rurales de drainage et de contrôle des inondations.
- *Améliorer la mobilisation des ressources nationales* pour aider le pays à réduire le déséquilibre structurel de ses comptes extérieurs et son endettement public massif. Pendant la première moitié des années 80, les crédits pour des programmes d'importation, visant à promouvoir des réformes macroéconomiques, représentaient 25 % du programme de l'IDA.
- *Améliorer l'exécution des projets* en persuadant le gouvernement de renforcer ses institutions et de réduire l'ingérence politique dans la gestion des ser-

vices publics, des entreprises d'État et du système bancaire.

- *Améliorer les indicateurs sociaux.* Outre le financement d'un réseau de services de santé et de planning familial et le développement de l'enseignement primaire, l'IDA s'est rendu compte que l'exportation de produits à haute intensité de main-d'œuvre représentait une excellente opportunité de création d'emplois. Pour exploiter ce potentiel, les travaux économiques et sectoriels et le dialogue de politique ont porté sur la réforme des politiques commerciales et le développement d'un environnement plus favorable au secteur privé.

L'évaluation de l'OED sur la pertinence et l'efficacité des premières stratégies conclut qu'en dépit des retards dans la libéralisation du commerce des intrants, qui a pris près de dix ans, la priorité accordée à la production céréalière était bien justifiée. Toutefois, une erreur fondamentale — qui a affecté les résultats de plusieurs opérations — est le fait que la stratégie de l'IDA supposait que le gouvernement était fermement engagé à éliminer les obstacles structurels et institutionnels à la croissance. En fait le gouvernement n'a fait que des efforts timides pour améliorer les plans nationaux. La Banque a fini par se rendre compte que le secteur public était le principal obstacle au développement économique.

Tableau 3 : Pertinence de la stratégie d'assistance de l'IDA

	Période		
	1980-1985	1986-1990	1991-1996
Sensibilité aux problèmes de politique économique et de gouvernance	1	2	4
Connaissance et compréhension des obstacles institutionnels	1	1	3
Identification des principaux problèmes de développement	3	3	4
Identification de solutions aux problèmes	2	2	2
Définition de priorités en harmonie avec l'analyse des problèmes	3	3	3
Choix d'instruments adéquats	1	2	3
Réalisme de la stratégie compte tenu de l'expérience	2	2	3
Réalisme des prévisions de résultats	1	1	3
Réalisme de l'évaluation des risques	1	1	3
Qualité des indicateurs pour la vérification des progrès réalisés	1	1	3
Note moyenne	1,6	1,8	3,1

Système de notation :

4 - Très satisfaisant 3 - Adéquat 2 - Marginalement satisfaisant 1 - Inadéquat

Source : Données de la Banque mondiale

De 1986 à 1991

Vers la fin des années 80, il est devenu évident que l'aide massive des bailleurs de fonds aux institutions publiques était inefficace en l'absence d'un véritable engagement en faveur des réformes et que les crédits aux programmes d'importation étaient incapables d'enclencher les réformes de politiques. Dans ces conditions, la stratégie a été réorientée vers des opérations spécifiques d'ajustement sectoriel basées sur des paramètres plus stricts et des procédures d'application mieux définies.

L'IDA a cessé de prêter aux entreprises publiques — en l'absence d'une volonté de réforme du gouvernement, ce genre d'opérations paraissait futile. Toutefois, une attention particulière a été accordée aux entreprises publiques pétrolières et gazières, dans l'espoir que le pays dépendrait moins de l'importation d'énergie et pourrait accélérer le développement de ses réserves de gaz.

L'IDA a continué d'aider les secteurs de la santé et de l'éducation et a financé une importante opération d'ajustement en faveur d'un secteur financier en difficulté. Cependant, la performance des institutions publiques qui financent le développement ne s'est pas améliorée.

Vers la fin des années 80, une moins grande priorité a été accordée à l'agriculture, en raison de problèmes de capacité d'absorption et de retards dans l'exécution d'un grand nombre de projets en cours.

L'évaluation de l'OED conclut que la stratégie de l'IDA pour cette période a tenu compte de plusieurs leçons de l'expérience du début des années 80, mais en a oublié quelques-unes. L'IDA avait raison de donner la priorité aux programmes d'éducation primaire et d'aide aux familles, dont la pertinence a été confirmée par des résultats satisfaisants. L'IDA avait également raison de ne plus financer des entreprises industrielles inefficaces, en l'absence d'une volonté de réforme. Mais elle n'a pas su évaluer la nature véritable des problèmes de gouvernance dans l'administration centrale, notamment la corruption et l'absence de responsabilités clairement définies. L'IDA a continué de programmer ses projets comme si quelques réformes administratives mineures des agences gouvernementales pouvaient améliorer l'exécution des projets. Tous les projets du secteur énergétique — dominé par des entreprises publiques — étaient affectés par des problèmes de ce genre.

De 1991 à 1996

Depuis le début jusqu'au milieu des années 90, la stratégie de l'IDA a réduit le volume des prêts d'ajustement à 15 % de l'ensemble du programme et n'entreprit de nouvelles opérations que dans les secteurs où le gouvernement est fermement engagé au respect d'indicateurs quantitatifs de performance et d'objectifs précis en matière de réformes de politiques. La stratégie met l'accent sur la nécessité de réformes vigoureuses et durables pour la création d'un environnement favorable au développement du secteur privé et pour le renforcement du secteur des infrastructures, notamment l'énergie, pour lequel les projets sont conditionnés par l'engagement du gouvernement d'améliorer le recouvrement des coûts et de réduire les pertes du système. Pendant cette période, l'IDA a renforcé ses programmes d'aide à la santé primaire, a continué de financer le contrôle de la population et l'enseignement primaire — en mettant davantage l'accent sur l'éducation

des filles — et a poursuivi les efforts entrepris pour réhabiliter les infrastructures rurales.

Constatant qu'une réforme fondamentale de la structure de la fonction publique était improbable, l'IDA a tenté des réformes institutionnelles basées sur une participation plus forte du secteur privé dans des activités traditionnellement réservées au secteur public, telles que l'énergie et les infrastructures. L'IDA a également encouragé la décentralisation au profit des échelons les plus bas de l'administration.

Pendant toute cette période, l'IDA a également accordé une priorité croissante à la lutte contre la pauvreté, surtout la pauvreté absolue. Elle a commencé à faire transiter des financements par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG) pour la conception et l'exécution de projets de réduction de la pauvreté, notamment une opération très originale de microcrédit susceptible d'être étendue à d'autres secteurs.

En outre, l'IDA a engagé un dialogue intensif avec le gouvernement sur la gestion des ressources naturelles, a joué un rôle dans la préparation du plan d'action environnemental du gouvernement et s'est efforcée de renforcer les capacités des institutions environnementales locales pour le suivi de la dégradation de l'environnement. Les investissements futurs dans le drainage et le contrôle des inondations se situeront dans le cadre d'une stratégie nationale de planification des ressources en terre et en eau du pays.

L'OED estime que la stratégie de cette période est beaucoup plus valable que les précédentes. Les problèmes de gouvernance sont mieux compris et l'IDA est moins disposée à accepter des compromis en matière de réformes de politiques, peut-être parce que les problèmes de pénuries alimentaires et de balance des paiements sont devenus moins critiques. Les prêts ont donc pu attaquer les causes profondes d'un certain nombre de problèmes, conformément aux principes de base de l'institution. Les évaluateurs de l'OED estiment également que la priorité en faveur des programmes de population et d'éducation primaire et le début d'une collaboration avec les ONG dans la lutte contre la pauvreté sont tout à fait justifiés.

Leçons pour l'avenir

Pour accroître l'efficacité de l'aide de l'IDA au Bangladesh et accélérer la croissance économique et la réduction de la pauvreté, deux questions doivent être abordées qui serviront de base pour une nouvelle vision pour la prochaine décennie.

1. Que doit et que peut faire le gouvernement ? Quelles tâches doivent être confiées au secteur privé et aux ONG ?
2. Comment est-il possible de mieux adapter les services publics aux besoins des intéressés ?

Les réponses à ces questions pour chaque secteur et pour chaque type d'activité détermineront la stratégie d'assistance de l'IDA et les types de prêts et de travaux économiques et sectoriels qui devront être accomplis. Les paragraphes ci-dessous présentent un certain nombre de conclusions générales concernant plusieurs secteurs qui peuvent servir de guide pour les futurs programmes d'assistance.

- *Une redéfinition du rôle du secteur public*. Il y a place pour le secteur privé, les ONG et les collectivités locales dans la fourniture des services. Des efforts plus importants doivent être faits pour accroître le rôle des administrations locales et municipales dans le développement et l'entretien de toutes les infrastructures, ainsi que dans les secteurs de l'éducation et de la santé primaires. Les interventions du gouvernement dans des activités commerciales doivent être réduites.
- *Mettre l'accent sur des systèmes de gestion plus responsables*. La conception des projets doit prévoir une plus grande responsabilité de ceux qui sont chargés d'un service ou d'un projet. Dans la préparation des projets, tous les intéressés doivent être impliqués dans la définition de paramètres de responsabilité et dans la création de mécanismes de suivi. En principe une certaine décentralisation des décisions, du financement et de l'organisation des projets accroît le sens des responsabilités. Des réformes structurelles ont été tentées dans tous les secteurs, mais ont généralement échoué parce que l'unité d'exécution n'était pas responsable devant la communauté qu'elle devait servir et qu'aucune sanction ne punissait les mauvaises performances.
- *Faire plus attention aux problèmes de durabilité*. La conception des projets doit accorder une plus grande priorité à la notion de durabilité. Il n'y a pas de solution standard applicable à tous les cas, mais l'accent doit être mis sur les dépenses récurrentes d'opérations et d'entretien, sur le recouvrement des coûts, sur les structures institutionnelles, les agences d'exécution et l'organisation générale des services. Des réformes de politiques — qu'il sera ensuite difficile d'abolir ou de contourner — doivent être entreprises, produire rapidement des résultats tangibles et par conséquent créer des coalitions d'intérêts en faveur de la durée de ces initiatives.
- *Améliorer le suivi et l'évaluation des projets*. L'accent est souvent mis sur l'achèvement physique des travaux de génie civil et l'accomplissement d'autres objectifs matériels quantifiables; il faut faire plus d'efforts pour définir clairement des indicateurs de résultats et pour intégrer ces indicateurs dans la conception des projets.
- *Reconnaître l'importance des problèmes d'appropriation*. Nombreux sont au Bangladesh les projets que les autorités locales ne se sont pas appropriés complètement et pour lesquels l'engagement du pays est insuffisant. Des efforts supplémentaires doivent être faits pour renforcer l'engagement politique à l'égard des réformes institutionnelles nécessaires et définir de bons indicateurs pour l'évaluation de cet engagement.
- *Limiter le nombre d'objectifs et choisir les plus importants*. Dans un pays où persistent les problèmes d'exécution des projets, il est souhaitable de limiter les objectifs des projets à un petit nombre de réformes essentielles et quelques résultats particulièrement importants sur le plan du développement.

Tableau 4 : Performance macroéconomique

	1981-1985	1986-1990	1991-1995
Croissance du PIB (%)	3,80	3,9	4,4
Structure du PIB (%)			
Agriculture	42,30	37,6	31,4
Industrie	13,40	14,3	17,4
Services	44,30	48,1	51,2
	(en pourcentage du PIB)		
Consommation	98,70	96,7	92,3
Privée	91,00	83,8	78,2
Publique	7,70	12,9	14,0
Investissement	13,20	12,5	14,6
Privé	7,00	6,3	7,9
Public	6,20	6,2	6,7
Épargne intérieure brute	1,30	3,3	7,7
Épargne nationale brute	4,30	6,8	12,1
Solde courant de la balance des paiements	-9,20	-6,2	-2,9
Exportations	7,50	8,6	13,5
Importations	19,90	17,4	19,9
Réserves en devises (en mois d'importations)	1,75	3,0	5,8
Prix à la consommation (moyenne de l'année)	11,20	9,6	3,4

Source : Données de la Banque mondiale

