

# Précis

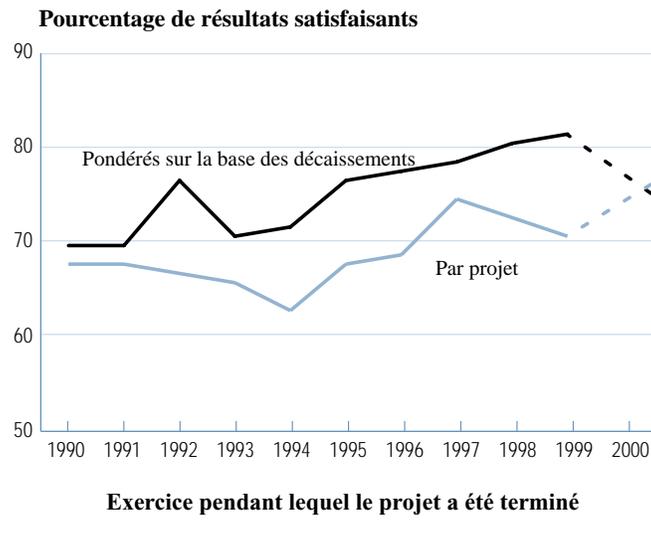
BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS HIVER 2001 NUMÉRO 204

## Revue annuelle de l'efficacité du développement — Année 2000 : Des stratégies aux résultats

**L**A REVUE ANNUELLE DE CETTE ANNÉE CONFIRME une amélioration sensible de la performance de la Banque en matière de développement au cours des cinq dernières années. En dépit d'une situation économique mondiale volatile et compliquée, la performance du portefeuille de l'institution va probablement dépasser l'objectif du Pacte stratégique : 75 % de résultats satisfaisants pour l'exercice 00. Néanmoins, la Revue annuelle constate de fréquentes divergences entre les résultats des programmes de pays et la somme des résultats du portefeuille dans ce même pays. L'efficacité du développement dans un pays ne dépend pas seulement de la performance des projets ; elle dépend aussi de l'adaptation des stratégies et des instruments — notamment des partenariats — à la situation du pays. En outre, les revues par l'OED des stratégies sectorielles et thématiques notent que les stratégies de la Banque sont généralement cohérentes, mais que leur mise en œuvre est souvent difficile.



**Graphique 1. Évolution du pourcentage de projets à résultats satisfaisants**



Le Rapport pour l'an 2000, qui est basé sur les conclusions des travaux d'évaluation les plus récents du Département de l'évaluation des opérations, est un guide pour la gestion des objectifs et la résolution des conflits liés aux opérations de projets, aux programmes d'assistance aux pays et aux activités sectorielles et thématiques de la Banque.

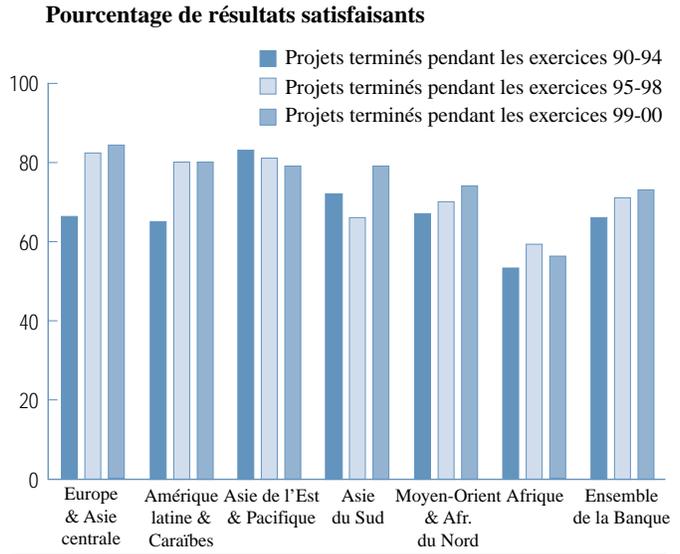
### Un mandat de plus en plus complexe

Au cours des dix dernières années, le mandat de la Banque a été élargi et approfondi. En réponse à l'évolution de l'économie mondiale et du système de développement, la Banque accorde une plus haute priorité au développement institutionnel, à une bonne gouvernance, au développement social, aux programmes de reconstruction, à l'allègement de la dette et à des objectifs internationaux communs. En outre, la Banque s'est donné comme objectif la création et la dissémination du savoir sur le développement, l'implication de ses partenaires dans un débat global sur les politiques et le traitement de problèmes mondiaux de développement qui ne peuvent pas être résolus au niveau des pays. La multiplication de ces initiatives est créatrice de tensions et impose des choix d'objectifs.

### Évolution de la performance

Au cours des cinq dernières années, dans un environnement difficile, la Banque a semble-t-il réussi à améliorer la qualité de ses projets. Les résultats préliminaires des projets achevés au cours de l'exercice 00 indiquent que la part de résultats satisfaisants est passée de 72 % au cours de l'exercice 99 à 77 % en 2000. Certes, une évaluation sur la base des montants décaissés montre que la performance s'est en fait dégradée de 1999 à 2000 ; mais ceci s'explique par l'achèvement de deux grands projets de pétrole et de gaz en Russie qui ont donné de mauvais résultats (graphique 1). La performance sur la base des décaissements sera probablement meilleure quand les autres projets de l'exercice 00 auront été évalués. La performance des projets en Afrique reste inférieure à

**Graphique 2. Comparaison régionale du pourcentage d'opérations à résultats satisfaisants**



la moyenne, mais les données recueillies par le Groupe du contrôle de la qualité (QAG) sur le portefeuille des projets en cours semble indiquer une évolution favorable due aux efforts entrepris pour améliorer le portefeuille (graphique 2).

Tous ces progrès ont été réalisés à une époque où les projets deviennent de plus en plus complexes et exigeants, notamment dans les pays à revenu faible. Plus de 80 % des projets récemment évalués demandaient beaucoup des emprunteurs. Cependant, comme plus d'un tiers des projets n'ont pas été exécutés de façon satisfaisante par l'emprunteur, tout progrès futur dépendra du développement des capacités et d'une meilleure adaptation du concept des projets aux capacités des emprunteurs.

Les résultats obtenus en matière de développement institutionnel ont atteint un nouveau sommet (43 % de projets satisfaisants). La durabilité des projets a aussi progressé atteignant 57 %. Néanmoins, il y a encore place pour une amélioration de la performance de la Banque et de la capacité des emprunteurs.

La performance des prêts d'ajustement reste solide (86 % de projets satisfaisants au cours des exercices 99 et 00). Néanmoins, les conclusions des audits de projets et des évaluations de pays semblent indiquer que la réalisation des objectifs à court terme des réformes de politiques ne se traduit pas toujours par des résultats durables sur le plan de l'augmentation des revenus et de la réduction de la pauvreté. Les résultats à long terme dépendent d'un engagement des gouvernements et d'un consensus suffisamment puissant pour assurer la durabilité des réformes. Les résultats peuvent aussi être affectés par des facteurs exogènes. Puisque la Banque s'oriente vers un cadre stratégique axé sur les résultats, il est de plus en plus nécessaire que la définition des objectifs de l'ajustement soit liée à des résultats précis en matière de développement et que les responsabilités des différents acteurs soient clairement spécifiées.

### Conflits et solutions alternatives

La multiplication des objectifs de la Banque crée de

nouvelles tensions et de nouveaux défis. La Banque doit apprendre à réconcilier l'appropriation des opérations par ses clients avec les priorités de l'institution, adapter les leçons de l'expérience mondiale aux conditions locales, appuyer non seulement les pays ayant créé un environnement favorable au développement, mais encore les pays où l'environnement n'est pas satisfaisant quand il s'agit de pays très pauvres; la Banque doit aussi faire preuve d'efficacité et de sélectivité dans l'exécution d'une vision globale du développement, grâce à l'emploi judicieux des partenariats.

La Revue conclut que la durabilité des réformes et des programmes de développement dépend en grande partie de l'existence d'un consensus national et d'une vision commune de la Banque et du pays. Au niveau des pays, la Banque doit faire un usage plus systématique de ses instruments financiers et non financiers pour promouvoir un consensus grâce à l'implication croissante de la population et à une dissémination plus large de ses travaux analytiques, grâce aussi à l'emploi de projets pilotes pour tester de nouvelles méthodes et enfin grâce à un emploi plus intensif de conseils et de prêts flexibles pour stimuler la réforme des politiques. Dans ses stratégies sectorielles et institutionnelles, la Banque doit clairement identifier les zones de désaccord et préciser ses priorités pour la création du savoir, le partage de l'expérience entre les différents pays et l'emploi stratégique de son pouvoir de rassemblement.

L'efficacité du développement dépend beaucoup de l'adaptation des priorités et des programmes de l'institution aux contraintes et au potentiel de chaque pays. Cette adaptation suppose la mise à jour par la Banque de ses connaissances sur l'environnement opérationnel et institutionnel des pays. Bien que la Banque mette de plus en plus l'accent sur la gestion du savoir, les allocations de ressources n'accordent pas une priorité suffisante aux travaux économiques et sectoriels.

La répartition (par habitant) des prêts de la Banque favorise les pays où le cadre de politiques est satisfaisant. Mais, dans chaque pays, notamment ceux dont les politiques et les institutions sont faibles, l'efficacité de la Banque dépend non seulement du volume des prêts, mais encore d'une combinaison d'instruments, du calendrier des prêts aux réformes de politiques et d'un emploi judicieux des partenariats.

La Banque a lancé une série de partenariats productifs, mais ne pourra exploiter tout leur potentiel que si elle identifie de façon réaliste et sélective les objectifs et les risques de ces partenariats et détermine comment une définition plus précise de ses propres avantages comparatifs lui permettra de réduire ses coûts opérationnels.

### Adaptation aux conditions des pays

Au cours des dernières années, la Banque a recentré son attention sur les programmes de pays aux dépens des projets individuels. Les résultats des programmes de pays sont souvent différents de la performance globale du portefeuille de prêts dans ce pays (voir tableau 1). Les résultats des programmes des pays ne correspondent pas nécessairement au niveau de revenu du pays (graphique 2). Les évaluations de l'assistance aux pays par l'OED, les données produites par les évaluations de projets et les autres sources d'information indiquent que deux principaux facteurs influencent les résultats des programmes de pays : la qualité de l'engagement du pays emprunteur et l'adaptation des stratégies, des programmes, des procédures et des partenariats de la Banque à la situation des pays.

Les évaluations de pays confirment que la Banque s'intéresse davantage aux problèmes de pauvreté, mais n'identifient pas de corrélation évidente entre les programmes de pays de la Banque et les résultats obtenus dans le domaine de la pauvreté. Il faut mieux intégrer dans les programmes macroéconomiques et sectoriels de vastes stratégies de réduction de la pauvreté; il faut aussi renforcer les opérations de suivi et d'évaluation de la pauvreté. Les évaluations de l'assistance aux pays ont détecté un excès d'optimisme au sujet de la réceptivité des gouvernements emprunteurs aux conseils de la Banque, de leur volonté d'entreprendre de difficiles réformes et de leur capacité de mettre en œuvre les mesures recommandées. Dans certains cas, la Banque a lancé des opérations — prêts d'ajustement ou d'investissement — destinées à soutenir les réformes, avant même qu'un consensus adéquat ait été réuni. La Banque commence à mieux utiliser l'analyse des parties concernées; néanmoins, ces analyses ne sont pas encore faites de façon systématique.

Tableau 1 : Comparaison des résultats des programmes de pays et de la performance du portefeuille

| Résultats des programmes de pays  |  |   |                           |   |
|---|--|---|---------------------------|---|
| Performance du portefeuille<br>(% de projets à résultats satisfaisants) | Très satisfaisants                                     | Assez satisfaisants                                   | Marginaux                 | Insatisfaisants   |
| >85   | <b>Argentine (1996-00)</b><br><b>Uruguay (1990-00)</b> | Kazakhstan (1991-99)<br><i>Burkina Faso (1989-99)</i> |                           | <b>Costa Rica (1990-00)</b>   |
| 70-85   |  | <b>Mexique (1989-99)</b><br><i>Tanzanie (1996-00)</i> | Indonésie (1993-98)       | Paraguay (1990-00)  |
| 50-69   | <i>Ghana (1995-00)</i><br><i>Ouganda (1986-99)</i>     | Égypte (1990-00)<br><i>Inde (1990-00)</i>             | <b>Tanzanie (1986-95)</b> |   |
| <50   |  | <i>Cameroun (1996-00)</i>                             |                           | <b>Cameroun (1982-95)</b><br><b>Papouasie-Nouvelle-Guinée (1989-00)</b> |

Note : Revenu : caractères gras = intermédiaire (tranche supérieure) ; normaux = intermédiaire (tranche inférieure) ; en italiques = revenu faible.

Les opérations de prêts restent la composante la plus importante des programmes de pays, mais les services non financiers — notamment les travaux économiques et sectoriels, la coordination de l'aide et les partenariats — ont aussi une influence sur l'efficacité des opérations de prêts et les résultats de l'ensemble du programme. La Banque tente d'être plus sélective et lie davantage le volume de ses prêts à la performance des pays ; néanmoins, c'est la poursuite des opérations de prêts quand la performance n'est pas satisfaisante qui explique en partie certains mauvais résultats.

Dans les pays à revenu intermédiaire, notamment ceux qui ont accès aux capitaux privés, la contribution financière de la Banque tend à devenir anticyclique et dépend du coût des opérations de la Banque. Il est vrai que l'accès au capital privé varie selon les pays et les secteurs; cependant, l'évolution des prêts semble indiquer que la Banque devrait d'une part reconsidérer son rôle de prêteur dans les pays qui disposent de fortes capacités et ont un accès facile au capital privé, d'autre part moduler l'emploi de ses services non financiers dans les pays qui ont perdu l'accès au marché des capitaux soit du fait de chocs externes soit en raison d'une mauvaise performance. Les activités financières et non financières de la Banque doivent servir principalement à mobiliser l'appui des pays aux réformes et aux programmes de développement institutionnel, à faciliter le partage de l'expérience d'autres pays et à promouvoir des objectifs mondiaux communs.

Dans beaucoup de pays à revenu faible, le principal obstacle est la capacité de l'emprunteur et les ressources financières locales. Dans de telles situations, le premier objectif de la Banque doit être de renforcer les capacités de coordination de l'aide, de faciliter l'harmonisation des standards des bailleurs de fonds et d'aider les emprunteurs dans les efforts qu'ils entreprennent pour améliorer la coordination et la cohérence des activités des bailleurs de fonds. Le deuxième objectif, même dans les pays pauvres dont la performance est satisfaisante, doit être de simplifier la structure des projets et des programmes et de mieux définir les étapes des réformes. Un troisième objectif, dont la justification est confirmée par les évaluations de l'assistance au Burkina Faso et à l'Ouganda, est la poursuite des efforts entrepris par la Banque pour renforcer ses représentations dans les pays pauvres, afin d'améliorer la supervision des projets et de renforcer le dialogue avec le pays.

Un grand défi est de parvenir à réduire la pauvreté dans les pays à faible revenu dont la gouvernance est faible et les politiques inadéquates. La Banque doit clarifier et renforcer ses méthodes, faire le diagnostic des facteurs de mauvaise performance et utiliser son pouvoir de convocation pour créer un consensus en faveur des réformes. Elle ne doit pas accorder de prêts d'ajustement avant que des mesures concrètes manifestent une volonté de changement. Il peut être préférable, selon la situation du pays, d'envisager des dons ou des prêts limités et ciblés visant à responsabiliser la gestion du secteur public ou à appuyer des programmes pour les pauvres bien ciblés et suivis avec soin.

#### *Performance sectorielle et thématique*

La réorientation des activités de la Banque vers les stratégies de pays s'accompagne d'efforts spéciaux pour améliorer la performance des activités sectorielles et thématiques au niveau national et international. Le problème est : 1) de renforcer le rôle stratégique et politique des activités financières et non financières de

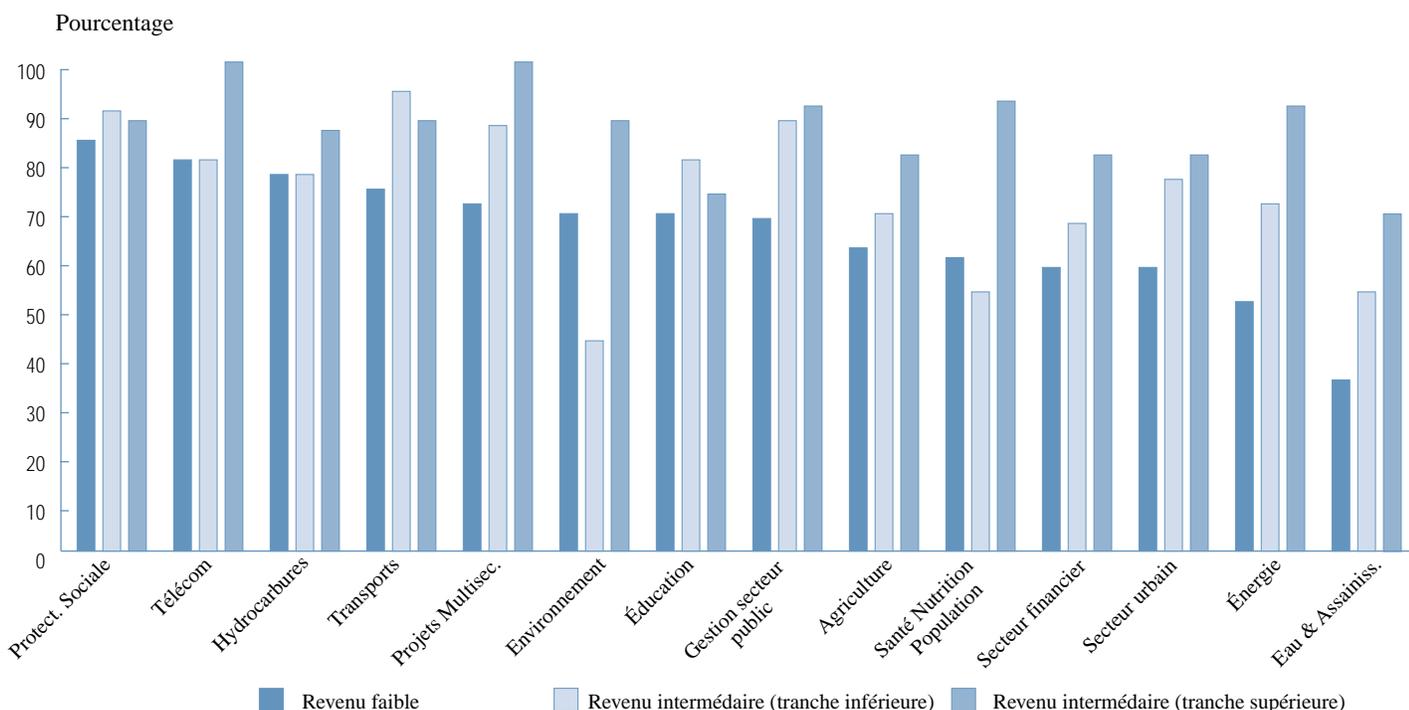
la Banque dans certains secteurs, et 2) d'intégrer des priorités thématiques et multi-sectorielles, telles que la réduction de la pauvreté, les processus participatifs et la condition féminine, dans une grande partie des activités de la Banque.

L'une des forces de la Banque est sa capacité de définir une vision stratégique globale; son devoir est de donner des conseils cohérents, bien adaptés aux conditions particulières des pays et des régions. Les stratégies sectorielles et thématiques sont d'importants instruments pour la définition des buts de l'institution et l'accomplissement d'objectifs internationaux de développement; mais il faut concilier cette approche avec la volonté de la Banque de mettre en oeuvre des programmes de pays basés sur la demande. Un accord sur les priorités stratégiques de la Banque et de l'emprunteur — ou d'autres parties concernées — facilitera la mise en oeuvre des stratégies sectorielles et thématiques de la Banque. Mais la plupart des stratégies et des politiques de la Banque n'indiquent pas clairement quels instruments utiliser et quelle attitude adopter, dans le cadre du dialogue avec le pays, quand les gouvernements refusent d'aborder des problèmes communs d'intérêt général, tels que l'égalité des sexes ou la conservation des forêts.

Le succès des programmes nationaux dépend beaucoup de l'adaptation des stratégies et des conseils de politiques. Des travaux analytiques sur le pays sont indispensables pour faciliter cette adaptation; le déclin des ressources affectées aux travaux économiques et sectoriels est très inquiétant, comme d'ailleurs la faiblesse chronique des mécanismes de suivi et d'évaluation — essentiels pour adapter et mettre à jour les stratégies. Les travaux économiques et sectoriels organisés par la Banque sont généralement de bonne qualité technique, mais il faudrait mettre davantage l'accent sur la participation du pays et la dissémination des conclusions.

Pour synthétiser et mieux exploiter les conclusions des évaluations sectorielles et thématiques, les évaluateurs de l'OED ont étudié plusieurs dimensions particulières des huit stratégies sectorielles et thématiques récemment évaluées. La plupart de ces stratégies et politiques avaient été définies au début et au milieu des années 90. Les notes moyennes les plus élevées ont été données à la qualité et la pertinence des cadres stratégiques; les plus mauvaises notes ont été réservées à la qualité des plans d'action.

Avec l'introduction des Documents de stratégie sectorielle, en 1996, la Banque a commencé à standardiser le processus de préparation de ces stratégies et à corriger certains défauts observés dans les processus antérieurs de développement des politiques. Ce sont les départements de pays qui contrôlent la plus grande partie des ressources budgétaires et des décisions et aucune des stratégies sectorielles évaluées ne comprenait un plan d'action clair et vérifiable. Récemment, certains Documents de stratégie ont examiné plus soigneusement les implications opérationnelles des objectifs sectoriels et thématiques, mais le déséquilibre permanent d'une organisation matricielle rend difficile une gestion des stratégies sectorielles et thématiques axée sur les résultats. Les analyses de l'OED indiquent que d'importants progrès doivent encore être accomplis dans quatre domaines clés des stratégies sectorielles — les quatre P : un cadre de *Politiques* clair; un plan d'action pour améliorer la *Performance* antérieure, un *Programme* spécifique d'aide au développement au

**Graphique 3.** Les résultats des projets par secteur varient en fonction du revenu du pays

niveau des pays et au niveau global, enfin, une définition du rôle de la Banque qui tient compte des activités des *Partenaires*.

#### Attaquer problèmes et dilemmes

La Revue de l'efficacité du développement pour 2000 conclut que la Banque peut accroître l'efficacité de ses activités de développement en attaquant directement les problèmes suivants :

- Les stratégies de la Banque doivent reconnaître de façon explicite les différences entre les priorités de la Banque et celles du client et la Banque doit exploiter de façon plus stratégique les instruments dont elle dispose pour créer un consensus au niveau national et global.
- La Banque doit concentrer ses activités sur une exécution efficace de ses politiques et stratégies grâce à une adaptation judicieuse aux environnements institutionnels, sociaux et politiques.
- La Banque doit renforcer et clarifier son attitude à l'égard des pays dont la performance est inadéquate et des pays à revenu intermédiaire ayant accès aux marchés financiers.

#### Plus de sélectivité

La Banque doit aussi adapter son organisation, ses méthodes et ses instruments opérationnels afin de réduire les tensions considérables dont elle souffre, qui peuvent affecter l'efficacité de ses activités de développement si rien n'est fait pour les éliminer :

- Les stratégies, les programmes, les procédures budgétaires et les incitations au personnel doivent être liées de façon plus explicite à des résultats conformes à la mission et aux avantages comparatifs de la Banque. Les procédures budgétaires doivent être réformées pour harmoniser les allocations de ressources avec les stratégies de l'institution. Les coûts des stratégies d'assistance aux pays, des stratégies sectorielles et des partenariats globaux doivent être estimés de façon complète et ces estimations doivent être intégrées dans le processus budgétaire annuel. Les systèmes d'incitations doivent être liés à la performance du personnel et aux résultats obtenus plutôt qu'à la production de produits et à l'exécution de procédures.
- Il est essentiel de maintenir la base d'informations dont dispose la Banque, mais la Banque doit rétablir un meilleur équilibre entre la gestion et la création de savoir au niveau national et global. La Banque doit suivre et évaluer la qualité et la cohérence de ses activités dans ce domaine.
- Dans le cadre d'une politique sélective de partenariats, la Banque doit évaluer constamment et sérieusement ses compétences de base et ses avantages comparatifs par rapport à ceux de ses partenaires nationaux et internationaux. Cette politique peut aboutir à l'abandon d'activités qui peuvent être reprises par d'autres partenaires.

► Ce *Précis* est basé sur la *Revue annuelle 2000 de l'efficacité du développement : Des stratégies aux résultats*, par **Timothy Johnston** en coopération avec **William Battaille**. Le rapport est à la disposition des administrateurs et du personnel de la Banque mondiale par l'intermédiaire de l'Unité des documents internes et des centres régionaux d'information. Le public peut aussi le trouver à l'InfoShop de la Banque mondiale. [www.worldbank.org/html/oed](http://www.worldbank.org/html/oed)

