

Précis

OED

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS HIVER 2002 NUMÉRO 216

Promouvoir un développement écologiquement viable

Au terme de son premier examen des politiques et des activités environnementales de la Banque depuis la création du département de l'environnement en 1987, le département de l'évaluation des opérations (OED) note que la performance de la Banque en ce domaine s'est nettement améliorée. La Banque a atténué les effets négatifs d'un grand nombre de ses interventions à l'appui du développement, a aidé les pouvoirs publics à mettre en place des institutions et des programmes environnementaux, et a réalisé de solides études et analyses économiques et sectorielles ; toutefois elle n'a pas encore pleinement inclus les questions environnementales dans ses objectifs institutionnels ou dans ses stratégies d'aide qui sont axées sur les pays ou sur les secteurs.

La Banque mène l'action engagée pour lutter contre les problèmes d'envergure mondiale et contribue à faire mieux comprendre les liens entre l'environnement et le développement ; il conviendrait toutefois d'établir encore plus clairement les rapports qui existent entre un développement écologiquement viable et la réduction de la pauvreté.

La dynamique observée au début des années 90 a été compromise par des obstacles opérationnels jusqu'à une date récente. Si des progrès notables ont été accomplis grâce au dévouement de services de l'institution et à la détermination d'emprunteurs désireux d'améliorer la situation environnementale, un grand nombre de pays hésitent à emprunter pour financer des projets environnementaux ou à mettre en œuvre les politiques environnementales de la Banque ; la direction de l'institution,

confrontée à un programme d'interventions environnementales sans cesse plus important, n'a pas toujours fait preuve de son engagement en ce domaine et n'a pas été vraiment tenue comptable du respect de ses politiques environnementales. La Banque doit fournir de meilleures directives, normes et incitations et de meilleurs outils et aussi assurer un suivi plus rigoureux pour permettre à ses services de systématiquement intégrer des composantes environnementales dans les opérations, comme le préconise la stratégie environnementale que viennent d'approuver les administrateurs.

La démarche environnementale de la Banque

Face aux préoccupations suscitées dans le monde entier par la compatibilité du développement économique et de la protection



de l'environnement, la communauté des bailleurs de fonds internationaux a commencé à accorder une plus haute priorité aux questions environnementales vers la fin des années 80. Les parties prenantes ont enjoint la Banque d'accroître son appui à un développement plus viable sur le plan environnemental en augmentant le volume de ses financements au titre de l'environnement, en accordant une plus grande attention à cette question dans le cadre des programmes établis pour les pays et du dialogue sur l'action à mener, et en fournissant un plus grand appui aux initiatives environnementales d'envergure mondiale et régionale.

Le présent examen, qui a été préparé aux fins de la préparation d'une nouvelle stratégie environnementale de la Banque, a permis d'établir que, depuis 1987, l'institution a considérablement accru le volume et la portée de ses activités environnementales. Elle a créé un département de l'environnement, gonflé les effectifs chargés de ce domaine (ils sont actuellement 250), adopté des mesures de sauvegarde environnementale et lancé un programme de prêts au titre de l'environnement. La participation de la Banque à la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, à Rio de Janeiro en 1992, et la publication, la même année d'un rapport sur le développement dans le monde consacré à l'environnement témoignent de l'intérêt porté par l'institution à ce domaine et ont permis de lancer toute une gamme d'activités pertinentes. La Banque a aidé un grand nombre de pays à se doter de ministères de l'environnement et à mettre en place des réglementations exigeant la réalisation d'évaluations environnementales. Elle a entrepris environ 140 projets environnementaux et a assujéti quelque 1 200 autres projets à une évaluation ou à un examen environnemental.

L'OED a évalué la performance de la Banque en s'attachant à quatre grands aspects des activités environnementales :

- **Une bonne intendance de l'environnement**, c'est-à-dire l'aide fournie aux pays membres aux fins de la formulation de leurs priorités stratégiques, du renforcement de leurs institutions et de l'exécution des programmes à l'appui d'un développement écologiquement durable.
- **L'intégration**, c'est-à-dire la prise en compte systématique des considérations environnementales dans les opérations de la Banque et la fourniture d'une aide aux pays membres pour leur permettre d'exploiter les liens positifs qui existent entre la réduction de la pauvreté, l'efficacité des activités économiques et la protection de l'environnement.
- **Les mesures de sauvegarde**, c'est-à-dire les dispositions prises pour contrer les effets négatifs que peuvent avoir les projets de développement sur l'environnement.
- **Les problèmes d'envergure mondiale**, c'est-à-dire la sensibilisation des parties prenantes à ces problèmes et la formation de partenariats pour s'attaquer aux problèmes environnementaux pressants qui sortent du cadre des frontières nationales ou se manifestent à l'échelle mondiale.

Une bonne intendance, des stratégies et le dialogue sur l'action à mener

À la suite de la conférence de Rio et à la demande expresse des Délégués à l'Association internationale de développement (IDA), la Banque a insisté pour que ses emprunteurs mènent à bien la préparation de Plans nationaux d'action environnementale (PNAE). À la fin de 2000, 92 PNAE (de plus ou moins bonne qualité) étaient achevés. Toutefois, la moitié seulement des Stratégies d'aide-pays de la Banque (tirées d'un échantillon de stratégies se rapportant à la période 1992–1999) qui ont été examinées remplaçaient, comme il se doit, les questions environnementales dans un cadre intersectoriel.

Des progrès importants ont été accomplis dans les pays où les agents et les cadres opérationnels de la Banque ont fait preuve d'initiative en encourageant la prise en compte des questions environnementales et où le gouvernement reconnaît l'importance de ces questions. Des pays aussi différents que la Chine, le Costa Rica, le Mozambique et la Pologne ont montré ce qu'il est possible d'accomplir lorsque les pouvoirs publics sont déterminés à améliorer la conception et l'application des politiques environnementales. De bons résultats ont été obtenus dans des pays à faible revenu aussi bien que dans des pays à revenu intermédiaire. À cet égard, la priorité accordée par la Banque à l'environnement au niveau de ses objectifs, de ses stratégies et dans ses programmes est une indication aussi importante pour les pays membres que le volume d'aide financière qu'elle peut offrir.

Le financement des interventions environnementales et l'intégration systématique des questions environnementales dans les opérations

Le volume des prêts directement consentis au titre d'activités environnementales est passé de 564 millions de dollars en 1993 (7 projets) à 1 072 millions de dollars en 1996 (15 projets) pour tomber à 514 millions de dollars en 2000 (13 projets). Certains des projets et des programmes environnementaux de la Banque sont des modèles d'opérations de prêts directs et d'inclusion systématique de l'environnement dans d'autres opérations ; c'est le cas, par exemple, des projets de réhabilitation des bassins versants des plateaux à loess et de mise en valeur viable des ressources côtières en Chine, du projet de régénération des terres sodiques en Uttar Pradesh (Inde), d'un projet de lutte contre la pollution industrielle en Bulgarie, d'un projet de gestion des ressources de terres arides au Kenya, de projets de chauffage de district en Pologne et de projets de lutte contre la pollution atmosphérique au Mexique. Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats donnés par les efforts significatifs déployés dans d'autres pays pour procéder à des réformes importantes et cruciales dans le domaine de l'environnement.

L'un des buts recherchés consiste à assurer l'intégration systématique des questions environnementales dans la conception et l'exécution de tous les projets. Cette

démarche sera plus difficile à mettre en œuvre et à suivre que des opérations de prêt direct au titre de l'environnement, mais elle pourrait avoir des effets bien plus considérables. Antérieurement, en raison du ciblage sectoriel des opérations de la Banque, il s'est avéré assez difficile pour les spécialistes de l'environnement de participer à des projets dans d'autres secteurs et de sensibiliser les parties prenantes à l'importance des questions environnementales. La nouvelle stratégie de l'environnement définit des initiatives destinées à surmonter ces obstacles.

Les mesure de sauvegarde et les évaluations environnementales

La Banque prend en compte l'impact négatif que pourraient avoir sur l'environnement les projets qu'elle appuie

Encadré 1 : Intégration dans un cadre plurisectoriel

Les actionnaires estiment qu'il est impossible de considérer le thème de l'environnement dans le cadre d'un seul secteur. L'environnement a des répercussions sur de nombreux secteurs qui, eux-mêmes, le conditionnent. C'est d'ailleurs bien ainsi qu'il est considéré dans les stratégies de la Banque. Or, au niveau des opérations et de la structure organique de l'institution, l'environnement est traité comme un secteur, et n'est pas intégré dans la stratégie de développement, bien que, dans certains cas comme au Viet Nam et au Panama, l'application de pratiques optimales ait permis de le replacer dans un cadre plus large. Le fait d'aborder les questions environnementales sous un angle sectoriel et non comme une priorité qui transcende toute délimitation de ce type force les services de l'institution chargés de ces questions à faire concurrence aux responsables des autres secteurs pour obtenir les ressources et avoir la place voulus dans les programmes de prêts aux pays. Dans cette structure compétitive, il leur est difficile de former des alliances constructives et d'intégrer l'environnement dans les projets.

L'intégration a un important objectif, qui est de prendre en compte l'environnement dans la conception et l'exécution de tous les projets, par exemple dans les stratégies de transport, des sources d'énergie et du développement de la foresterie. Lorsqu'il a examiné les dossiers de 30 projets d'infrastructure, l'OED a constaté que six projets énergétiques inclus dans l'échantillon avaient des effets externes positifs sur l'environnement car ils permettaient d'accroître la production de sources d'énergie écologiquement viable et/ou amélioraient le rendement énergétique. Un projet routier au Brésil a contribué à la création de services environnementaux au niveau des administrations routières des États. À Chypre, un projet d'assainissement et de drainage côtier a donné lieu à une augmentation des redevances d'eau dans le but de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'eau et a financé des innovations techniques qui ont permis de réutiliser les eaux traitées pour irriguer les zones « vertes » et, ce faisant, accroître les quantités d'eau salubre pouvant être utilisées par la communauté.

en procédant à des évaluations environnementales et en appliquant les mesures de sauvegarde correspondantes. L'OED a déterminé, dans le cadre de ses examens, que les mesures de sauvegarde environnementale de la Banque sont, dans l'ensemble, satisfaisantes mais que les résultats obtenus au plan de la réalisation des évaluations environnementales sont mitigés. Dans de nombreux cas, ces évaluations n'ont pas été achevées (et les problèmes nécessitant l'adoption de mesures de sauvegarde n'ont pas été identifiés) à un stade suffisamment précoce du cycle du projet pour pouvoir avoir un impact sur la conception de ce dernier. À l'occasion d'une récente évaluation de la qualité des activités de supervision, le Groupe de contrôle de la qualité a déterminé que les actions et les dispositions adoptées pour atténuer les impacts négatifs ont été inadéquates dans 20% des projets pour lesquels il était important de prendre des mesures de sauvegarde. Certains emprunteurs et certains chefs de projets considèrent que les mesures d'atténuation des incidences environnementales représentent une charge et un coût supplémentaires et ne font que ralentir l'exécution du projet. Les évaluations environnementales doivent avoir une certaine connotation disciplinaire, mais la culture et la structure de la Banque ont produit une relation inutilement conflictuelle entre le respect des mesures de sauvegarde et la promotion de la viabilité environnementale.

Les problèmes mondiaux

Les efforts déployés par la Banque pour s'attaquer à des problèmes d'envergure mondiale dans le cadre de ses travaux de recherche et d'analyse sont satisfaisants. L'institution a également entrepris de forger des partenariats efficaces. Elle aurait pu faire davantage pour atténuer l'impact au niveau local des changements climatiques ou s'attaquer à des questions de portée régionale et transfrontières. L'attention qu'elle prête aux questions d'envergure mondiale – comme la diversité biologique, la désertification, la protection des forêts, l'appauvrissement de la couche d'ozone et les changements climatiques – est adéquate mais a tendance à faire oublier l'importance des préoccupations environnementales pour les intérêts et le bien-être des populations locales. Les travaux récemment consacrés par la Banque à ce sujet montrent, par exemple, qu'une démarche visant à réduire la pollution atmosphérique due aux particules en suspension qui a d'importants effets positifs sur la santé de la population locale contribue également de manière quasiment optimale à réduire les émissions de gaz à effet de serre, tandis qu'une démarche axée initialement sur la réduction des gaz à effet de serre aurait un impact moindre sur la réduction de la pollution à l'échelon local. Les activités menées par la Banque dans les pays devraient cibler davantage l'impact local de la dégradation de l'environnement à l'échelle mondiale ainsi que les avantages procurés aux populations locales par la mise en œuvre d'un programme environnemental mondial.

Les questions environnementales de portée mondiale font intervenir, par définition, des biens publics que les

forces du marché ne produisent normalement pas de manière adéquate. Au plan national, la responsabilité de la fourniture des biens publics incombe à l'État ; au plan international, la résolution des problèmes concernant les biens publics exige une action collective menée sous l'égide d'organismes internationaux ainsi que la constitution de partenariats efficaces entre les institutions publiques, le secteur privé et des groupes de la société civile. La Banque a intensifié ses efforts dans le but de forger des partenariats avec les principales parties prenantes, des intérêts du secteur privé et des ONG locales. Sa participation à des partenariats plurinationaux continue d'être sollicitée.

Des attentes ambitieuses qui ne sont toujours pas satisfaites

Dans l'ensemble, les conclusions de l'OED sont similaires à celles qui ont été formulées à l'égard des programmes environnementaux d'autres bailleurs de fonds. La Banque a montré qu'elle comprenait l'importance stratégique de l'environnement lorsqu'elle a créé le département de l'environnement et a réaffirmé l'intérêt qu'elle porte à cette question à l'occasion de la conférence de Rio, de la publication du *Rapport sur le développement dans le monde 1992*, de diverses déclarations du président et de nombre d'initiatives. Les plans nationaux d'action environnementale devaient être intégrés dans les stratégies formulées pour les pays, les évaluations environnementales étaient censées déboucher sur des évaluations sectorielles et régionales, et les préoccupations d'envergure mondiale devaient être intégrées dans les programmes nationaux et non pas simplement annexés à ces programmes. Pourquoi cela ne s'est-il pas produit ? Les nombreux éléments d'information disponibles suggèrent que :

- Les Stratégies d'aide-pays considèrent l'environnement comme un secteur supplémentaire auquel il faut prêter attention et non pas comme un problème intersectoriel ; elles ne définissent pas clairement les liens entre un développement écologiquement durable et la réduction de la pauvreté, et ne les exploitent pas.
- Les mesures de sauvegarde de la Banque (qui visent à prévenir ou à atténuer les dommages causés à l'environnement par ses projets) sont bien conçues mais ne sont pas accompagnées de normes clairement formulées ; elles sont, en outre, appliquées de manière inégale. Il s'ensuit que l'attention s'est portée sur les mesures prises pour limiter les dégâts.
- Les efforts déployés par la Banque pour faire face aux problèmes d'envergure mondiale ont été compromis parce que, au départ, les objectifs en ce domaine ont été formulés comme des préoccupations qui débordaient du cadre national alors que les activités de la Banque sont définies par référence aux pays.
- La structure des priorités, des incitations et des processus de responsabilisation – de la direction au personnel opérationnel – n'est pas favorable à une stratégie axée sur l'environnement, un suivi rigoureux de la question ou la reconnaissance des efforts du personnel et des activités concernant l'environnement.

Encadré 2 : Pratiques optimales : Mise en valeur viable des ressources côtières en Chine

Intégrer les questions environnementales dans les opérations et l'analyse de la Banque revêt aujourd'hui un sens nouveau : il s'agit non plus de protéger l'environnement en évitant tout préjudice, mais de prendre des mesures bénéfiques à celui-ci pour promouvoir le développement. Le projet de mise en valeur viable des ressources côtières en Chine – qui est un exemple de l'application des meilleures pratiques – montre comment y parvenir.

L'intégration a un important objectif, qui est de prendre en compte l'environnement dans la conception et l'exécution de tous les projets, par exemple dans les stratégies de transport, des sources d'énergie et du développement de la foresterie. Lorsqu'il a examiné les dossiers de 30 projets d'infrastructure, l'OED a constaté que six projets énergétiques inclus dans l'échantillon avaient des effets externes positifs sur l'environnement car ils permettaient d'accroître la production de sources d'énergie écologiquement viable et/ou amélioraient le rendement énergétique. Un projet routier au Brésil a contribué à la création de services environnementaux au niveau des administrations routières des États. À Chypre, un projet d'assainissement et de drainage côtier a donné lieu à une augmentation des redevances d'eau dans le but de promouvoir une utilisation plus rationnelle de l'eau et a financé des innovations techniques qui ont permis de réutiliser les eaux traitées pour irriguer les zones « vertes » et, ce faisant, accroître les quantités d'eau salubre pouvant être utilisées par la communauté.

Il sera remédié à ces carences dans le cadre de la nouvelle stratégie environnementale que viennent d'entériner les administrateurs, et qui fait de l'environnement l'un des objectifs du développement à long terme de la Banque.

Action future

Le document sur la stratégie environnementale fournit aux pays membres de la Banque l'occasion de forger un consensus réaliste et applicable sur le rôle que l'institution devra jouer dans le domaine de l'environnement. À cette fin, l'OED présente, entre autres, plusieurs catégories de recommandations pour le moyen terme selon lesquelles la Banque devrait :

- Exploiter l'avantage comparatif dont elle jouit ainsi que ses capacités d'analyse pour exposer la contribution cruciale de l'environnement à un développement durable et à la réduction de la pauvreté.
- Examiner le système de supervision et le processus d'application des mesures de sauvegarde environnementale afin de mieux rendre compte de leur application.
- Continuer d'adapter le cadre de ses politiques et procédures face à l'évolution des pratiques et de ses propres instruments, et compte tenu de l'expérience acquise.
- Contribuer à l'application du programme d'action environnementale mondial en portant son attention sur les questions de portée mondiale qui ont des avantages au plan local et national.

Encadré 3 : Rapport sur la stratégie environnementale

Afin de définir les grandes orientations à long terme et les mesures spécifiques à prendre pour adapter les interventions, les outils et les incitations institutionnelles de la Banque au cours des cinq prochaines années, le rapport sur la stratégie environnementale (*Prendre des engagements durables – Stratégie environnementale*) a pris en compte les conclusions de l'examen de l'OED. Le dialogue sur l'action à mener sera basé sur les analyses environnementales par pays, en particulier pour la préparation des Stratégies d'aide-pays (SAP) et des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). Pour chaque pays, les principaux indicateurs de la viabilité et de la situation environnementale seront inclus dans la liste des indicateurs de la SAP. Les composantes environnementales des SAP et des DSRP, ainsi que l'intégration des considérations environnementales au niveau des grands secteurs, feront l'objet d'un suivi et d'évaluations régulières. Un système de sauvegarde sera mis en place, qui permettra d'appliquer une procédure d'audit indépendant pour veiller à l'application plus systématique des mesures de sauvegarde environnementale. Un programme sera également mis sur pied au cours des cinq prochaines années pour doter les clients des moyens d'appliquer les mesures de sauvegarde ; la Banque collaborera avec les pays et les autres institutions de développement à l'examen et à l'harmonisation de ces mesures. La Banque peut également tirer parti des synergies et aborder les questions environnementales à l'échelon local, régional et mondial en prenant en compte les éléments d'intérêt mondial dans les DSRP, en faisant appel aux ressources du FEM dans le cadre de ses opérations et en entreprenant une étude détaillée des changements climatiques.

Encadré 4 : Réaction du Comité pour l'efficacité du développement (CODE)

Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) a accueilli avec satisfaction cet examen et approuvé les recommandations de l'OED. Ses membres ont félicité l'OED et la direction de la Banque de leurs efforts concertés pour définir la nouvelle stratégie environnementale de l'institution, qui a été soumise conjointement à l'examen de l'OED, et ont noté avec satisfaction que la direction avait jugé cet examen utile aux fins de l'élaboration de la stratégie. Le Comité a soulevé des questions concernant les liens entre environnement et réduction de la pauvreté, les compromis nécessaires entre les questions d'intérêt mondial et celles d'intérêt local, et la manière de concilier les interventions de la Banque, la définition de normes minimales et la prise en charge des programmes par les pays, notant à quel point il est difficile de bien doser les mesures, de définir de normes minimales et de gérer le risque de nuire à la réputation de la Banque dans chaque pays. Les membres du Comité ont insisté sur l'importance d'obtenir l'adhésion des pays et de renforcer les capacités institutionnelles dans le but, à long terme, d'intégrer les principes de sauvegarde dans les systèmes nationaux. Le comité a également examiné les clauses de sauvegarde et les incitations institutionnelles, ainsi que les moyens d'intégrer les objectifs environnementaux dans les activités de la Banque, en ce qui concerne en particulier la politique de prêts à l'ajustement et l'harmonisation des instruments de la Banque.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : *Alain Barbu*
 Chef d'équipe : *Andres Liebenthal*

► Ce *Précis* est fondé sur le rapport : Promoting Environmental Sustainability in Development: An Evaluation of the World Bank's Performance, d'Andres Liebenthal, Responsable senior des évaluations, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497.

Précis

Responsable, Partenariats et gestion des connaissances :
Oswaldo Feinstein • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* •
 Rédactrice : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par le Service de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English

Précis en español también disponible @ <http://www.worldbank.org/html/oed>