

Title: OED Précis no. 151 - Les réformes en Pologne: l'acquis et l'inachevé

Job number: 98F0458

Language: English

Translations: French

Country: Poland

Input date: 7/28/98

Les réformes en Pologne : l'acquis et l'inachevé

Au cours des dix dernières années, la Pologne a beaucoup progressé sur la voie d'une croissance durable. Une étude de l'OED sur l'aide que lui a apportée la Banque mondiale durant cette période met en lumière l'importante contribution intellectuelle de la Banque aux réformes et à la restauration de la solvabilité de la Pologne. Grâce aux recherches de la Banque et aux activités de l'Institut de développement économique (IDE), les politiques d'ouverture au marché ont été plus facilement comprises et mieux accueillies. La Banque a encouragé l'adoption de nouvelles idées, technologies et méthodes de production dans les secteurs du transport et de l'énergie, et elle a coordonné l'action des bailleurs de fonds en faveur de l'agriculture. En collaboration avec la Société financière internationale (SFI), elle a facilité l'instauration de jumelages qui se sont révélés utiles pour la modernisation de plusieurs banques.*

Mais l'étude fait également ressortir de sérieuses insuffisances attribuables à plusieurs facteurs : la Banque a trop insisté sur l'octroi de prêts au début de la période, ses instruments de prêt traditionnels étaient mal adaptés à l'instabilité d'une économie en transition, et elle n'a pas établi de partenariats suffisamment solides avec les institutions européennes. En outre, ses coûts de transaction ont été alourdis par le grand nombre des projets qui n'ont jamais vu le jour ou qui ont dû être annulés en tout ou partie.

La Pologne n'est pas encore allée jusqu'au bout des réformes nécessaires : parmi celles qui restent à mener à bien figurent notamment la poursuite de la restructuration et de la privatisation du vaste secteur résiduel des entreprises publiques, la réforme des banques d'État, l'amélioration du filet de sécurité sociale, et la modernisation de l'agriculture et des institutions. Ces réformes sont indispensables pour que la Pologne puisse récolter tous les fruits de sa transformation économique. Elles faciliteront son adhésion à l'Union européenne et susciteront une expansion durable de l'investissement privé.

À l'avenir, la Banque devra faire preuve d'une plus grande sélectivité et améliorer son efficacité, renforcer son partenariat avec l'Union européenne, faire une plus grande place au secteur privé et fournir des services hors prêt de grande qualité. Les leçons de l'expérience de la Banque en Pologne peuvent également être utiles pour les programmes d'aide destinés à d'autres pays en transition.

Les débuts

Dès l'adhésion de la Pologne en 1986, la Banque a entrepris d'identifier et d'analyser les besoins de son économie. Elle a aussi entamé la préparation de projets, mais l'existence de doutes sur la viabilité du programme gouvernemental et sur la solvabilité du pays et les réserves émises par d'importants actionnaires l'ont amenée à reporter l'octroi de prêts. Elle n'a commencé à prêter qu'en 1990, lorsque le nouveau gouvernement élu démocratiquement a lancé son Programme de transformation économique basé sur l'ouverture au marché.

Très rapidement, la Banque s'est investie dans tous les domaines clés du programme de réforme, ouvrant dès 1990 une mission résidente de haut niveau à Varsovie et approuvant 15 prêts, d'un montant global de 2,6 milliards de dollars, au cours des exercices 91 et 92.

Les premiers prêts sont allés en grande partie à des intermédiaires financiers qui devaient les rétrocéder aux bénéficiaires finals. Contrairement à ses pratiques habituelles, la Banque n'a pas pris la précaution de vérifier que les banques polonaises possédaient les capacités institutionnelles nécessaires pour remplir cette fonction cruciale. La suite des événements devait montrer que ce n'était pas le cas.

Le premier prêt à l'ajustement structurel, d'un montant de 300 millions de dollars, a fourni des devises pour consolider les réserves de change et renforcer la crédibilité du programme de stabilisation. D'autres projets devaient aider la Pologne à mettre en place le cadre juridique qu'implique une économie de marché. Les activités d'assistance technique ont notamment visé l'élaboration de dossiers stratégiques pour l'agriculture, la santé et l'administration des programmes publics de logement. Six études sur le secteur de l'énergie ont jeté les bases de la restructuration de ce secteur. La Banque a également mobilisé d'autres sources d'assistance technique, souvent sous forme de dons. Cependant, la participation de plusieurs bailleurs de fonds au financement des services d'assistance technique a posé des problèmes de coordination et eu des répercussions sur le degré d'adhésion des bénéficiaires.

Pendant les deux premières années, l'expansion du portefeuille de prêts a été bien plus forte que prévu. C'est pourquoi l'équipe-pays de la Banque n'a pas toujours eu le temps de préparer parfaitement les nouveaux projets ou d'adapter les propositions à l'évolution de l'environnement. La qualité de certains projets à leur entrée dans le portefeuille a commencé à s'en ressentir. Malgré tout, la Banque a su apporter un soutien solide et efficace aux dirigeants polonais lors des premières phases critiques du mouvement de réforme. Pendant les premières années, ses décaissements ont permis au pays de consolider sa position extérieure, mais ses apports techniques, ses conseils et son appui intellectuel sont progressivement devenus plus précieux que ses concours financiers.

Difficultés de mise en œuvre

Vers la fin de 1991, la politique budgétaire s'est détériorée, le programme du FMI a dérapé, et des banques et entreprises ont commencé à faire faillite. L'instabilité politique et les remaniements fréquents de l'équipe gouvernementale ont fait obstacle à la bonne exécution des projets, et les décaissements ont commencé à prendre du retard. Le choix de la Banque de s'en remettre largement aux intermédiaires financiers locaux pour l'acheminement de ses prêts s'est révélé être un handicap.

Il est rapidement devenu évident que certains projets étaient trop ambitieux et trop complexes. Dans certains cas, les documents n'énonçaient pas clairement les conditions du prêt, faisant fond sur l'essentiel sur les dispositions générales convenues avec des responsables qui n'étaient plus en fonction. Les décaissements ont fortement diminué, en partie à cause de la faiblesse de la demande, de la lenteur et de la complexité des procédures de la Banque, et de l'arrivée de nouveaux bailleurs de fonds dont les procédures étaient plus souples et les conditions plus favorables. Certains de ces problèmes témoignent

des difficultés que pose l'utilisation des instruments traditionnels de la Banque dans des économies en transition dont la situation appelle rapidité de réaction et flexibilité.

En outre, la Banque a remanié la direction de son bureau régional. Le manque de continuité de son personnel a aussi contribué à retarder l'exécution des projets. En ne donnant pas à sa mission résidente des pouvoirs suffisants pour résoudre les problèmes sur place, la Banque n'a pas su saisir l'occasion de se rapprocher de son client. L'exécution des projets s'est poursuivie de façon autonome et leur avancement est devenu tributaire des initiatives de l'équipe responsable et de ses interlocuteurs gouvernementaux.

Finalement, neuf des quinze prêts approuvés durant les exercices 91-92 ont été intégralement ou partiellement annulés. Pourtant, en dépit des difficultés croissantes d'exécution, sept nouveaux prêts, représentant au total 1,44 milliard de dollars, ont été préparés au cours des exercices 92-93.

Consolidation

En 1994, l'économie polonaise avait pris le chemin d'une forte reprise. Les pouvoirs publics déploraient le coût et le manque de souplesse de l'aide de la Banque, elle-même confrontée au retard pris par certaines réformes convenues. La Pologne n'avait plus autant besoin de l'appui financier de la Banque, du fait de la concurrence accrue d'autres institutions financières internationales et en raison aussi de l'amélioration de ses perspectives d'adhésion à l'Union européenne.

En 1994, la Banque a procédé à un examen minutieux de son portefeuille et restructuré certains prêts, abandonnant un grand nombre des projets en préparation. Le bureau de Varsovie a intensifié son dialogue avec les pouvoirs publics pour trouver une solution aux problèmes d'exécution. La Banque a alors recentré son action sur la mise en oeuvre des projets et l'amélioration des résultats sur le terrain, les possibilités de services hors prêt et une meilleure coordination de l'aide.

La même année, la Banque, en collaboration avec le FMI, a réussi à mettre sur pied un programme de réduction de l'encours et du service de la dette, sous les auspices du Club de Londres. Grâce à ce programme, soutenu par des prêts de la Banque d'un montant global de 400 millions de dollars, la Pologne a bénéficié d'allègements d'une importance exceptionnelle qui l'ont aidée à restaurer sa solvabilité et à reprendre pied sur les marchés internationaux des capitaux. Cet exemple témoigne de la capacité de réaction de la Banque dès lors qu'elle peut utiliser des instruments de prêt plus flexibles.

Toutefois, l'étude montre que les activités de la Banque ont été plus coûteuses en Pologne que dans huit autres pays faisant l'objet de programmes comparables et que la durée moyenne de préparation des projets (27,7 mois) a été supérieure à la moyenne pour l'ensemble de l'institution. Le coût de l'instruction des projets ayant abouti à l'octroi d'un prêt (identification, préparation et approbation) se révèle également relativement important, de même que le montant des ressources absorbées par les projets finalement abandonnés avant approbation. Durant les exercices 95-96, 15 projets (prêts et études) ont été abandonnés.

Résultats

La Pologne a obtenu d'excellents résultats, qu'on les considère isolément ou qu'on les compare à ceux d'autres économies en transition. Sur la période 1990-95, la croissance moyenne de son PIB a dépassé celle de toute autre économie en transition et, en 1995, l'activité du secteur privé en était venue à représenter 60 % du PIB. L'année suivante, la Pologne est devenue membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques et s'est classée parmi les pays les plus performants en matière de privatisations à petite échelle, de réforme du commerce et du régime de change, et d'instauration d'un cadre réglementaire favorable à l'investissement privé. Mais le niveau de l'inflation, du chômage et de la pauvreté reste élevé.

La Pologne a progressé dans la plupart des domaines initialement visés par l'aide de la Banque dont les conseils et les apports intellectuels ont été bénéfiques pour presque tous les secteurs concernés. La Banque a utilement contribué à l'amélioration des infrastructures de l'énergie, du transport et des télécommunications, à l'adoption de nouvelles idées, technologies et méthodes de production, et à l'ouverture de l'économie à la participation du secteur privé.

Avec la SFI, la Banque a contribué à la mise en place de dispositifs de jumelage qui ont beaucoup facilité la modernisation de plusieurs banques polonaises. Dans le secteur agricole, elle a encouragé la coordination des efforts des divers bailleurs de fonds. Dans les secteurs sociaux, elle a rapidement appelé l'attention des autorités polonaises sur le coût et le mauvais ciblage des programmes.

Dans les différents secteurs, la Banque a contribué à la mise en place de bonnes pratiques de gestion, de procédures transparentes pour la passation des marchés publics, et d'énergiques mesures de protection de l'environnement. Ses recherches et ses études économiques et sectorielles, combinées aux activités de vulgarisation de l'IDE, ont grandement encouragé une meilleure compréhension et acceptation des réformes.

Il reste cependant d'importantes réformes à engager dans de nombreux domaines :

- Il importe d'accélérer la restructuration et la privatisation des entreprises publiques et des banques d'État non rentables.
- Il faudrait aussi s'attaquer d'urgence à la réforme du filet de sécurité sociale. Les programmes devraient être ciblés sur les plus démunis et prendre en compte les problèmes spécifiques des femmes et des enfants.
- Il reste à consolider les bases juridiques nécessaires au fonctionnement harmonieux d'une économie de marché.

- Il faudrait moderniser le secteur agricole et l'ouvrir davantage au marché non seulement pour optimiser son développement, mais aussi pour commencer à le préparer à l'adhésion à l'Union européenne.
- Dans les secteurs des chemins de fer, des routes, de l'énergie et des télécommunications, il reste à mener à bien des réformes cruciales, comme la mise en place d'un régime réglementaire de nature à encourager l'investissement privé.

Perspectives

À de nombreux égards, l'action de la Banque a exercé une profonde influence sur le développement des institutions, mais les réalisations ont été décevantes dans certains domaines, comme la dépendance des grandes entreprises vis-à-vis des subventions budgétaires, la rationalisation de la gestion des banques spécialisées ou le maintien du rythme des privatisations.

À l'avenir, le rôle de la Banque demeurera pour l'essentiel celui de conseiller indépendant — pour le choix des politiques — et de partenaire — pour la mise en place et le renforcement d'un cadre institutionnel adapté à une économie de marché. Son aide devrait être focalisée sur l'élaboration des politiques et le développement des institutions plutôt que sur le transfert de ressources. Elle pourrait continuer d'aider des secteurs comme le transport, l'énergie et les télécommunications, à la condition que la Pologne se montre fermement résolue à aller jusqu'au bout des réformes nécessaires et à ouvrir ces secteurs à l'initiative privée. De même, elle ne devrait poursuivre son aide à l'agriculture et aux secteurs sociaux que si tous les ministères concernés s'engagent pleinement à opérer les réformes qui s'imposent.

Dans l'ensemble, la Banque devrait s'attacher à encourager la participation du secteur privé, à allier ses financements à ceux d'autres institutions et à coopérer étroitement avec la SFI. Il importe aussi de ne pas négliger le suivi de la gestion macroéconomique et budgétaire, et les travaux classiques d'analyse de la solvabilité à moyen terme devraient être poursuivis.

Stratégie

La Banque a besoin d'instruments souples qui lui permettent d'aider le gouvernement à appliquer son programme de réforme autrement que par l'approbation rapide de nouveaux prêts. Bien qu'au départ, ses prêts aient aidé la Pologne à consolider sa position, ses conseils et ses apports techniques et intellectuels sont devenus plus précieux que ses concours financiers. La Banque pourrait envisager de faire payer ses services hors prêt.

La Banque ne devrait pas pousser ses services à accélérer la présentation de projets au Conseil, si cela doit compromettre la qualité des projets à leur entrée dans le portefeuille.

La Banque ne devrait pas lier strictement le budget alloué aux activités destinées à un pays donné au montant des prêts accordés à ce pays, afin d'éviter toute incitation perverse à l'octroi de prêts.

Il est indispensable de prévoir de fréquentes activités de suivi et d'auto-évaluation pour mesurer les progrès accomplis par rapport aux objectifs stratégiques.

La coordination des bailleurs de fonds peut être essentielle à la réussite et doit faire l'objet d'un suivi, pour veiller à la cohérence des politiques préconisées et pour éviter les doubles emplois.

Conception

Les principales parties prenantes devraient participer activement à la conception des projets, et la Banque devrait s'assurer dès le début de la phase préparatoire que les responsables publics sont d'accord et souscrivent pleinement au projet.

Lorsque l'environnement est incertain et change rapidement, les services de la Banque devraient être prêts à modifier les projets en fonction de l'évolution de la situation. Les projets doivent être conçus de manière qu'il soit possible de suivre les risques et de faire preuve de flexibilité. Des projets modestes et simples valent mieux que des projets complexes impliquant plusieurs organismes d'exécution.

Dans la mesure du possible, tout projet devrait compter parmi ses objectifs la réduction de la pauvreté et des inégalités entre hommes et femmes.

Exécution

La Banque doit affecter des ressources humaines suffisantes à la mise en oeuvre des projets pour en assurer la réussite. Lorsqu'un projet vise des réformes difficiles, la Banque doit être prête à détacher sur le terrain des équipes chevronnées jusqu'à ce que le projet soit en bonne voie. Il est particulièrement important d'assurer la continuité du personnel de la Banque lorsque, du côté de l'emprunteur, la composition des équipes change fréquemment.

Les décisions relatives à l'exécution des projets devraient être déléguées autant que possible au personnel de terrain.

La Banque devrait faire davantage pour assurer la diffusion de ses études et de ses produits intellectuels dans les pays clients, notamment en publiant à tout le moins le résumé de ses études économiques et sectorielles dans la langue nationale.

Questions juridiques et institutionnelles

La Banque devrait s'intéresser très tôt à la mise en place du cadre juridique et institutionnel dont a besoin une économie de marché. Des juristes devraient être associés plus étroitement, et dès le début, à la conception des projets.

La question des capacités institutionnelles et de leur renforcement doit faire l'objet d'une étude approfondie.

*Dans sa réponse à l'OED, la **direction de la Banque** s'est déclarée d'accord sur la plupart des conclusions de l'étude, notant que nombre des recommandations qui y sont présentées ont été prises en compte dans la SAP de 1997 (celle-ci ayant été finalisée après la publication de l'étude). En ce qui concerne la recommandation de subordonner l'aide à l'agriculture et aux secteurs sociaux à la présence d'une ferme volonté de réforme, elle a signalé que certains programmes visant à remédier aux défaillances du marché de l'agriculture pouvaient être menés à bien sans nouvelles réformes sectorielles, et que les prêts destinés aux programmes sociaux seraient dorénavant liés à l'avancement des réformes.*

La direction a déclaré que la nouvelle SAP tient compte de l'importance croissante des services hors prêt et envisage la possibilité d'un partage des coûts à l'avenir. Les changements structurels qui sont en cours dans toute la Banque ouvrent la voie à plus de flexibilité par le redéploiement des ressources. La décentralisation de la gestion des opérations-pays encouragera le recours aux compétences locales pour les travaux économiques et sectoriels et donnera à la mission résidente la possibilité de prendre des décisions sans l'approbation préalable du siège.

La direction est totalement d'accord sur la nécessité d'activités fréquentes de suivi et d'auto-évaluation, et elle étudiera la proposition d'affecter un spécialiste de la passation des marchés à la mission résidente.

***Le Comité pour l'efficacité du développement (CODE)** a examiné l'Étude sur l'assistance à la Pologne le 30 avril 1997 et a noté avec satisfaction qu'en dépit des défis auxquels le pays est confronté, des progrès tangibles ont été accomplis vers la réalisation de la plupart des objectifs initiaux de la Banque. Les conseils et les apports intellectuels de la Banque ont bénéficié à la quasi-totalité des secteurs qui ont reçu son aide. À propos de l'impact négatif des « pressions exercées pour accélérer l'octroi de prêts », le Comité a souligné la nécessité de disposer d'instruments souples, pour que la Banque puisse aider le gouvernement à appliquer son programme de réforme autrement que par l'approbation rapide de nouveaux prêts. Il a souligné en particulier l'importance vitale d'études économiques et sectorielles pour servir de base à la conception de projets. Il a également insisté sur la nécessité impérieuse de coordonner l'action des bailleurs de fonds et de concentrer les interventions de la Banque sur les domaines pour lesquels elle jouit d'un avantage comparatif. Même si la responsabilité de veiller à la cohérence de l'utilisation des fonds de diverses provenances incombe en premier ressort au gouvernement, la Banque pourrait jouer un rôle plus efficace en renforçant sa présence sur le terrain.*

Le Comité a souligné l'importance d'une mission résidente forte, autorisée à prendre toutes décisions qu'appelle la gestion courante de l'exécution des projets sans avoir à attendre l'approbation du siège. Il a pris note de la décentralisation de la direction de l'équipe responsable des opérations pour la Pologne et, plus particulièrement, de l'intention de lui confier la responsabilité des études stratégiques et de la programmation des opérations. Il a aussi engagé la Banque à porter une attention accrue aux conséquences différentes du passage à l'économie de marché pour les hommes et pour les femmes. Enfin, il a souligné que la Banque devrait faire davantage pour diffuser ses études et ses produits intellectuels dans les pays clients, notamment en publiant à tout le moins le résumé de ses travaux économiques et sectoriels dans la langue du pays.

Les *Précis* de l'OED ont pour objet d'informer les spécialistes du développement au sein de la Banque mondiale et à l'extérieur des conclusions et recommandations du Département de l'évaluation des opérations. 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. Ces précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>. Les commentaires et demandes de renseignement doivent être adressés au Directeur de la rédaction, OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, courrier électronique : eline@worldbank.org