

Précis

La Banque mondiale est-elle efficace ? Le point de vue des emprunteurs

LE PROCESSUS DE PRÉPARATION ET D'ÉVALUATION des projets de la Banque a fait l'objet d'une enquête d'opinion Gallup auprès des pays emprunteurs et d'une étude de l'OED*. Les deux rapports font état de faiblesses qui, sans exiger une refonte des normes actuelles du processus, laissent à penser qu'il faut le revoir de manière à, notamment, mieux tenir compte des préoccupations des parties prenantes locales.

Les points forts du processus d'évaluation l'emportent sur ses points faibles. En particulier, l'« efficacité » du processus s'est régulièrement améliorée depuis le début des années 80. Cela est d'autant plus remarquable que, pour la Banque, l'ordre du jour du développement devient de plus en plus exigeant. L'évaluation globale des emprunteurs est nettement positive. Pour la majorité des interviewés, la performance de la Banque est solide, elle s'est améliorée au cours des cinq dernières années, et elle est supérieure à celle des autres banques multilatérales de développement (BMD). La plupart sont satisfaits des compétences professionnelles et des aptitudes à la communication du personnel de la Banque, comme de la capacité de l'institution à appliquer les pratiques optimales reconnues dans le monde, à rendre la passation des marchés plus efficiente, à mobiliser les cofinancements, et à concevoir des réformes sectorielles efficaces.



Mais le tableau n'est pas entièrement positif. L'amélioration de l'efficacité n'est pas allée de pair avec une plus grande efficacité. Le coût unitaire moyen du processus a régulièrement augmenté au cours des années 90. L'enquête laisse entrevoir une coupure entre la Banque et les principales parties prenantes, notamment les ONG, le secteur privé et les bénéficiaires. Si la performance de la Banque est globalement supérieure à celle des autres BMD, elle lui est inférieure dans plusieurs domaines critiques : faculté d'adaptation aux besoins des emprunteurs et focalisation sur ces besoins, et rapidité de réaction. D'autres évaluations de l'OED ont relevé des faiblesses dans les processus employés par la Banque pour saisir et évaluer les besoins d'ordre environnemental et institutionnel et ceux en rapport avec la pauvreté.

L'enquête auprès des emprunteurs

Menée par téléphone, elle a touché 281 individus, choisis de manière aléatoire parmi 750 personnes ayant une bonne connaissance des projets de la Banque, dont des fonctionnaires des ministères, y compris sectoriels, des employés des organismes d'exécution, des entreprises publiques, et des ONG locales. Les personnes interrogées étaient issues de quatre secteurs (agriculture, infrastructure, secteurs sociaux, et finances), et de 30 pays largement représentatifs du portefeuille de la Banque à tous égards (part de chaque région dans le portefeuille de la Banque, dimension du pays, et niveau de revenu national, nouveaux emprunteurs et emprunteurs de plus longue date).

Dans quelle mesure la Banque répond-elle aux besoins des emprunteurs ?

La Banque sait très bien cibler les besoins de croissance économique et ceux de gestion du secteur public,

FIGURE 1 : Influence des parties prenantes sur la conception finale du projet

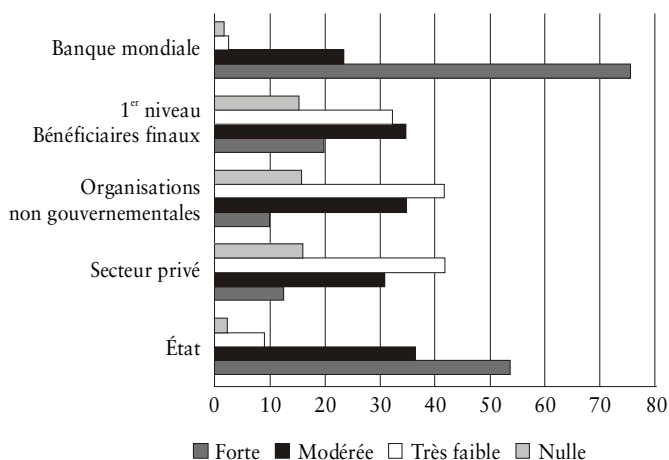
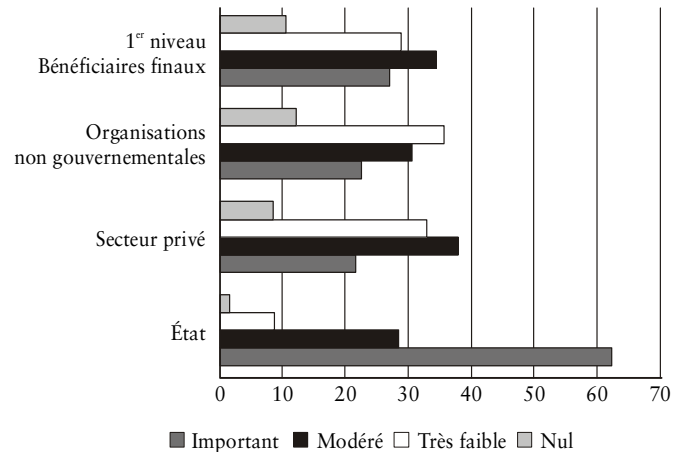


FIGURE 2 : Effort fait par le personnel de la Banque pour associer les parties prenantes au projet



respectivement, selon 47 % et 39 % des interviewés, mais sait moins bien lutter contre la pauvreté (très bien pour 27 %, et dans une certaine mesure pour 48 %) et traiter de la gestion de l'environnement (33 % de réponses très positives et 42 % de réponses assez positives).

Selon la majorité des personnes interrogées (72 %), les projets sont conçus de plus en plus efficacement, notamment en ce qui concerne la réforme des politiques sectorielles et la gamme des options envisagées. Elles sont moins persuadées que la conception des projets permette vraiment de les adapter à de futurs changements de cap et de cibler les capacités institutionnelles.

Certains considèrent que la Banque surestime les véritables besoins de l'emprunteur. Pour plus de 20 % des interviewés, la Banque insiste énormément sur des conditions et des services d'experts qu'ils jugent inutiles (alors que ce pourcentage n'est que de 10 % pour les composantes physiques). Les points de vue négatifs sont plus prononcés parmi les représentants des ONG.

Faculté d'adaptation, utilité, et association des parties prenantes

Selon les personnes interrogées, la Banque a amélioré le processus de préparation et d'évaluation des projets, notamment en sachant attirer les cofinancements, en améliorant la transparence de la passation des marchés, et en faisant appel aux pratiques optimales du monde entier. Certains ont exprimé un point de vue négatif sur la capacité de la Banque à instaurer un consensus (25 % déclarant qu'elle n'y arrive « absolument pas » ou « un peu » seulement), comme sur sa capacité à tirer pleinement parti des ressources locales (37 %).

Souvent, elles ont exprimé la crainte que la Banque n'exerce un contrôle exagéré. Ce sentiment ressort des réponses à deux questions.

Utilité des mécanismes de la Banque

La Banque est jugée positivement quant à l'utilité de deux mécanismes, les conditions attachées à ses prêts, et l'apport de la mission résidente (89 % et 81 %, les jugeant respectivement « assez utiles » et « très utiles »). La conditionnalité des prêts est jugée particulièrement utile par les représentants du secteur financier et des nouveaux pays emprunteurs. En revanche, la Banque n'obtient pas un score élevé en ce qui concerne l'utilisation de consultants par ses missions. Selon plus de 40 % des personnes interrogées, la proportion de consultants est excessive. Là encore, les représentants d'ONG sont les plus portés à juger le dosage négativement, tandis que les fonctionnaires de ministères expriment le plus souvent un jugement positif.

Niveau de performance de la Banque

Les interviewés se sont déclarés « satisfaits » ou « très satisfaits » des capacités relationnelles des agents de la Banque et de leurs compétences techniques. Toutefois, un pourcentage non négligeable (de 18 % à 22 %) s'est déclaré « très mécontent » ou « mécontent » de trois aspects — la continuité de l'équipe de la Banque, la connaissance des questions institutionnelles, et la connaissance du pays.

Pour la grande majorité des personnes interrogées, la Banque obtient de meilleurs résultats (54 %) ou d'aussi bons résultats (38 %) que les autres BMD — avec, par exemple, des compétences techniques, des procédures et des conseils d'une qualité supérieure. La plupart estiment que la performance de la Banque s'est améliorée au cours des cinq dernières années (64 %) ou est restée inchangée (26 %). La Banque, estiment les interviewés, a fait des progrès en ce qui concerne la connaissance de la complexité du pays et du secteur privé, l'aptitude à faire appel à la participation locale, l'importance accordée à l'environnement et l'amélioration de l'efficacité du processus d'évaluation du projet dans son ensemble. Malgré ces progrès, les emprunteurs jugent encore ces éléments comme les maillons faibles du processus.

L'étude de l'OED

L'étude a eu recours à des entretiens avec des agents de la Banque, des groupes de discussion, et à des statistiques sur des éléments objectivement mesurables pour évaluer les six dimensions de l'évaluation de projet définies dans la Directive du Manuel opérationnel (OMS) 2.20 — économique, technique/ environnementale, institutionnelle, financière,

commerciale, et sociologique. L'étude fait fond sur l'analyse des résultats de l'enquête et les confirme.

Efficacité

La principale mesure du résultat du processus d'évaluation est la qualité à l'entrée dans le portefeuille. La notation par l'OED des projets terminés et la notation ECON (globale) des projets approuvés depuis 1991 semblent indiquer que la qualité globale à l'entrée s'est régulièrement améliorée depuis le milieu des années 80. Mais, à mesure que les critères d'évaluation devenaient plus exhaustifs compte tenu des exigences accrues de l'ordre du jour du développement — environnement, institutions, et secteurs sociaux, y compris réinstallation forcée et populations autochtones —, le rythme d'amélioration s'est légèrement ralenti. Il n'en reste pas moins que l'amélioration régulière de l'efficacité de l'évaluation de projet — le degré de conformité à des normes en évolution — est notable.

Mais le tableau n'est pas univoque. Les études de l'OED et d'OPR signalent la persistance de faiblesses en matière d'analyse économique, d'évaluation environnementale, d'évaluation de la pauvreté, et de suivi et d'évaluation. L'étude de l'OED indique que l'évaluation des projets laisse particulièrement à désirer en termes de mobilisation des emprunteurs et des bénéficiaires, d'évaluation rigoureuse des capacités institutionnelles (notamment l'adhésion du pays et les risques), et d'estimation de l'impact des projets sur la pauvreté. L'enquête apporte des éléments qui corroborent ce point de vue.

L'étude relève des différences significatives de qualité à l'entrée entre secteurs — faiblesses dans l'approvisionnement en eau, dans le secteur urbain et, dernièrement, dans celui de l'environnement, et solidité des projets d'éducation et de santé publique. De la même manière, la situation varie selon les régions : la qualité des projets est uniformément élevée en EAP (Asie de l'Est et Pacifique), on constate une certaine amélioration en Afrique et en MNA (Moyen-Orient et Afrique du Nord), mais une détérioration récente en LAC (Amérique latine et Caraïbes) et en ECA (Europe et Asie centrale).

Efficience

Les données existant sur les indicateurs essentiels des apports (ou « efficacité ») offrent une image contrastée de la performance : le taux de croissance des apports au cours des années 90 est supérieur à l'amélioration, plus modeste, des notes de qualité à l'entrée au cours de la même période. Deux paramètres rendent compte de cette tendance. Premièrement, le coût total moyen du prêt par projet (exprimé en semaines de travail du personnel de la Banque) a augmenté régulièrement tout au long des années 90 (surtout quand on inclut le coût comptabilisé des

consultants payés sur fonds fiduciaires pour les prêts-projets). Et, deuxièmement, le coût de l'abandon de projets a sensiblement augmenté ces dernières années, surtout en Afrique. Quant à la durée totale moyenne d'instruction des dossiers (du mémorandum initial à l'approbation du prêt), elle ne s'est pas améliorée, restant à peu près constante au cours des huit dernières années.

Cette tendance apparente à une dégradation de l'efficacité du processus d'évaluation tenait, jusqu'à ces derniers temps, à la persistance de certaines contraintes cruciales, que l'étude de l'OED met en évidence :

- la rigidité des instruments de prêt (qui rendait l'expérimentation et les activités pilotes difficiles et inutilement coûteuses) ;
- les rigidités des procédures internes (surtout uniformité des normes de documentation et des procédures d'examen/approbation) ; et
- la culture insulaire de la Banque qui privilégiait l'ampleur de l'analyse, récompensait les interventions d'envergure les plus visibles, décourageait la prise de risques, diluait la responsabilité et minimisait la nécessité d'informations en retour externes.

Comment affiner le processus

La principale difficulté, pour le processus d'évaluation de projet à la Banque, c'est de permettre à

l'amélioration régulière de la qualité à l'entrée des dix dernières années de se poursuivre, tout en mettant fin à la récente dégradation de la situation en termes d'apports.

L'enquête a confirmé que le processus devait encourager la prise en charge des opérations par l'emprunteur et une plus grande participation de ce dernier. Selon des analyses approfondies, la participation de l'emprunteur est un indicateur solide de la qualité à l'entrée ; or, c'est actuellement l'un des aspects les plus faibles de l'évaluation de projet.

La Banque doit redoubler d'efforts pour associer davantage l'emprunteur et les bénéficiaires à la préparation et à l'évaluation des projets — en décentralisant la direction des opérations-pays, en multipliant les SAP participatives, en dispensant une formation aux techniques participatives et d'animation, et en explicitant davantage le nouveau cadre d'évaluation. La Banque doit aider ses emprunteurs démunis à cet égard à s'acquitter de la supervision des projets, en même temps que diffuser les enseignements des pratiques optimales et dispenser une formation sur mesure. Il faut encourager la prise en charge des projets par les emprunteurs en faisant des mécanismes d'information en retour périodique (comme l'enquête réalisée pour l'étude) un élément central au niveau des unités-pays et de l'ensemble de l'institution.

Précis

« The Effectiveness of the Bank's Appraisal Process: An OED Study », par Alain Barbu, Rapport n° 17167, 13 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.