

Précis



Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté

Puisque les défis posés par le développement sont devenus de plus en plus complexes au fil des dix dernières années, les gouvernements, les associations de bénévoles et les agences d'aide extérieure ont redoublé d'efforts pour tirer parti de l'expérience acquise et améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

L'Association internationale de développement (IDA) s'est placée à l'avant-garde de ces efforts et a constamment « monté la barre » de ce qui est attendu d'elle comme des emprunteurs, selon une évaluation réalisée dernièrement par le Département de l'évaluation des opérations. Cette étude passe en revue les sept dernières années d'activité de l'Association en analysant la mesure dans laquelle son action a été appropriée (a-t-elle fait ce qu'il fallait ?) et efficace (a-t-elle bien fait les choses ?).

L'Association internationale de développement (IDA) est un instrument unique de coopération pour le développement, ayant pour mission d'aider les pays les plus pauvres du monde. La création de l'IDA en 1960 – dotée d'un financement distinct mais membre à part entière du Groupe de la Banque mondiale – constituait une innovation hardie par laquelle la communauté internationale s'engageait comme elle ne l'avait encore jamais fait à améliorer le bien-être mondial. En l'espace de 40 ans, l'IDA a apporté une contribution substantielle et originale à la croissance et à la réduction de la pauvreté dans les pays à faible revenu, sous forme de

financements concessionnels, de travaux d'analyse et de services de coordination de l'aide.

Durant la période de sept ans couverte par le présent examen, l'IDA s'est engagée à fournir un peu plus de 42 milliards de dollars de ressources à 77 pays emprunteurs à faible revenu. Ces ressources appuient les efforts déployés par les pays en cause pour accélérer leur croissance économique et réduire plus rapidement la pauvreté de manière durable en améliorant la qualité des investissements et des politiques économiques, en élargissant l'accès à l'éducation de base, à la santé et à d'autres services sociaux et en renforçant



la gestion du secteur public et la gouvernance. L'IDA a également contribué au traitement des problèmes sans précédent auxquels sont confrontés les pays en transition et aidé à apporter une réponse aux besoins particuliers des pays sortant d'un conflit.

Un travail toujours plus complexe

Les principaux objectifs et les caractéristiques fondamentales de l'IDA n'ont pas changé. Ses activités, toutefois, ont pris de l'expansion et sont devenues plus complexes, surtout depuis la publication du *Rapport sur le développement dans le monde 1990 – La pauvreté*, qui préconisait l'adoption d'une stratégie de lutte basée sur une réforme des politiques économiques et sur des investissements productifs. Il s'agissait d'améliorer les revenus des pauvres en promouvant une croissance à forte intensité de main-d'œuvre et de faire en sorte que les plus démunis aient un meilleur accès aux services sociaux et aux dispositifs de protection sociale.

Les engagements pris au titre d'IDA 10-12 (voir encadré 1) reprenaient le cadre de la stratégie de 1990 et appelaient l'Association à se concentrer encore davantage sur la lutte contre la pauvreté. Ils élargissaient le programme de travail pour prendre en compte la place centrale occupée par la question de la gouvernance et pour incorporer des activités en faveur des femmes et de l'environnement dans un cadre général de réduction de la pauvreté. Ils appelaient aussi l'IDA à accroître l'efficacité de son intervention en faisant davantage adhérer les pays à l'action menée, en accordant son aide sur la base des résultats obtenus et en s'appuyant sur des partenariats mieux à même de promouvoir le développement.

Encadré 1. Engagements afférents aux reconstitutions 10-12 de l'IDA

En gros, les trois accords de reconstitution des ressources de l'IDA (rapports qui fixent à l'IDA ses buts pour chaque cycle de financement triennal) affirment que la réduction de la pauvreté est l'objectif primordial et chargent l'Association :

- d'intensifier la priorité accordée à la lutte contre la pauvreté dans le cadre de l'appui qu'elle prête au développement des pays ;
- d'axer son assistance, à l'appui de cet objectif, sur l'élargissement de l'accès aux services sociaux essentiels, sur la stimulation d'une croissance largement répartie, la promotion d'une saine gestion des affaires publiques et la prise en compte des questions d'égalité entre les sexes et d'environnement dans les activités de développement ;
- d'accroître l'efficacité de son impact sur le développement en améliorant la sélectivité et le caractère participatif de ses programmes d'aide-pays, ainsi que leur coordination.

Performance de l'IDA

Les engagements afférents à la reconstitution des ressources de l'IDA ont été extrêmement pertinents et opportuns, mais ils se sont également avérés extraordinairement exigeants pour l'IDA comme pour les emprunteurs. Dans l'ensemble, l'OED a trouvé que la *mise à exécution* des initiatives de reconstitution des ressources de l'IDA – plus de 150 au total – était satisfaisante, avec quelques réserves notables. Les *effets* des programmes de l'IDA *sur le développement* – qui dépendent de facteurs externes ainsi que de la performance de l'emprunteur et du partenaire autant que de ce que fait l'IDA – sont considérés comme partiellement satisfaisants, avec des améliorations notables au cours de la période.

L'IDA a réorienté et affiné ses programmes d'aide-pays, renforcé sa présence sur le terrain et diversifié ses instruments de financement tout en améliorant le rendement de son portefeuille (voir figure de l'encadré 2). Elle a récemment intensifié ses efforts de coordination dans le contexte du Cadre de développement intégré et des Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (voir encadré 3).

L'IDA a su aider beaucoup de pays à jeter les bases indispensables à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté, mais le bilan des pays IDA est mitigé s'agissant de réaliser une croissance soutenue, pendant des périodes assez longues et grâce à des mesures profitant à la majorité des pauvres. Cela tient à toute une série de facteurs étrangers à l'IDA qui ont influé sur les résultats du développement, dont des conflits régionaux, la faiblesse des capacités nationales, des politiques d'une efficacité diverse, la qualité variable de l'aide et des chocs exogènes. Mais cela met aussi en lumière des domaines où la performance de l'IDA elle-même, bien que généralement satisfaisante et en voie d'amélioration, pourrait encore être optimisée et apporter une contribution plus positive au développement.

Mieux cibler la pauvreté

L'IDA a progressivement accru l'attention qui est portée à la pauvreté dans son travail d'analyse, les échanges de vues au sujet des politiques et les activités de financement. La lutte contre la pauvreté occupe une place de plus en plus centrale dans les stratégies de l'Association, surtout depuis 1997. Croissance largement répartie, valorisation des ressources humaines et protection des plus démunis font désormais partie des objectifs traditionnels des SAP. Celles-ci reposent aussi de plus en plus sur un diagnostic global de la pauvreté et sur une consultation des parties prenantes. L'IDA a également largement contribué à l'accumulation de données sur la pauvreté et à leur analyse. Une évaluation de la pauvreté a été effectuée dans 90 % des pays pouvant emprunter à l'IDA et un examen des dépenses publiques a été mené à bien pour la moitié d'entre eux.

L'engagement de l'IDA à accroître le volume de prêt dans le secteur social s'est traduit par des résultats très satisfaisants. Les opérations de prêt dans ce secteur sont passées de 20 à 40 % du montant total des crédits d'investissement de l'IDA entre la fin des années 80 et 1995. Du

fait de cette augmentation, régulièrement confirmée par la suite, l'IDA est devenue le premier bailleur de fonds dans le domaine du développement humain et l'une des principales sources de conseil et d'analyse, surtout en Afrique.

Difficulté de promouvoir une croissance largement répartie

Grâce à l'appui de l'IDA, nombre de ses emprunteurs sont maintenant en mesure de déployer des efforts plus importants pour atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté. Dans les pays déterminés à entreprendre des réformes, les opérations d'ajustement de l'IDA ont contribué à accroître la stabilité macroéconomique, à réduire les distorsions économiques et à améliorer l'infrastructure du développement. L'accélération d'une croissance largement répartie et créatrice d'emplois reste néanmoins une tâche redoutable.

L'insuffisance du développement du secteur privé a fortement contribué à empêcher que la croissance largement répartie qui était recherchée soit à la hauteur des espérances. Lorsque les efforts de stabilisation des conditions macroéconomiques ont commencé à porter leurs fruits, dans les années 90, l'IDA a développé ses activités en faveur du développement du secteur privé en cherchant à améliorer l'environnement commercial, la création d'infrastructures par le secteur privé et le microfinancement. Mais les stratégies d'aide-pays ont toujours tendance à ne pas comporter de stratégie bien définie pour le développement du secteur privé et, même si de nombreux projets de l'IDA enregistrent des résultats concluants, un certain nombre d'évaluations de l'aide fournie aux pays notent assez médiocrement l'efficacité du travail de l'Association à l'appui du développement du secteur privé et soulignent la nécessité de mettre davantage l'accent sur le climat d'investissement. Ces évaluations signalent également des faiblesses dans le soutien accordé aux petites et moyennes entreprises et au crédit rural.

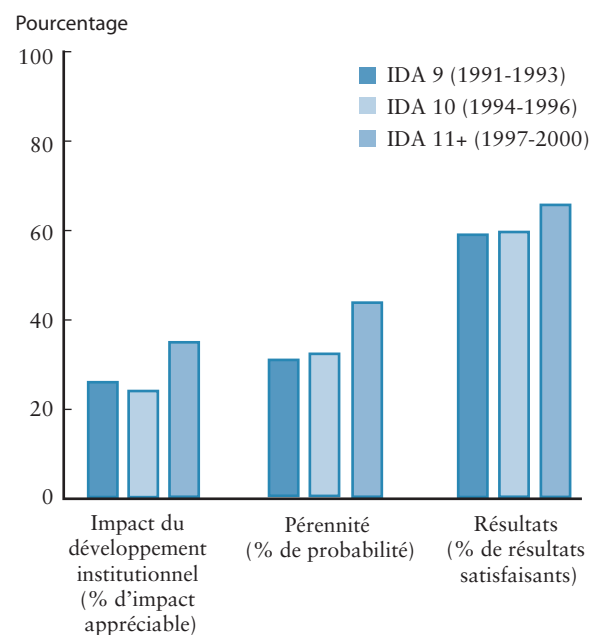
Élargissement des activités de développement

Rôle de la gouvernance. Bien qu'une bonne gestion des affaires publiques soit un facteur qui a une influence déterminante sur tous les autres domaines prioritaires des programmes, l'IDA a initialement tardé à honorer les engagements pris pour IDA 10 sur le plan de la gouvernance. Au cours des quatre dernières années, elle a davantage fait porter ses efforts sur la réforme du secteur public dans les SAP. Les opérations de prêt pour cette réforme ont été accrues et les questions relatives au développement institutionnel sont de plus en plus souvent traitées dans le cadre du travail analytique et des prêts. Mais le renforcement des capacités du secteur public, les comptes à rendre au sujet de l'emploi des fonds publics et l'instauration de la règle du droit demeurent des défis de premier plan. Les organismes intervenants doivent également mieux coordonner leur action afin de couvrir adéquatement l'ensemble de ce vaste domaine.

Intégration des questions de parité des sexes et des problèmes environnementaux. Les progrès accomplis par l'IDA au plan de l'intégration de ces questions à ses programmes ont été en bonne partie limités par l'intérêt inégal manifesté par les pays, et aussi parce que l'IDA n'a pas clairement établi où se situe la responsabilité de l'intégration de ces questions et de ces problèmes. Là où l'appui de l'Association a contribué à l'obtention de bons résultats, notamment dans le domaine de l'éducation des filles, il se fonde sur une large adhésion des pays à l'action menée, l'efficacité des partenariats et des bases solides fournies par un travail d'analyse rigoureux. L'IDA n'a toutefois pas réussi à promouvoir aussi efficacement la participation des femmes à la vie économique ni le cadre institutionnel que les emprunteurs doivent mettre en place pour encourager l'égalité des sexes. Si le montant des prêts consacrés à l'environnement n'a guère changé par rapport à IDA 9, le nombre de volets environnementaux a augmenté pour les projets réalisés dans des secteurs clés. Cette aide a facilité la sensibilisation du public et des autorités aux questions environnementales et contribué à inverser la tendance à la dégradation des sols, accru les revenus tirés des terres arides et renforcé les capacités dans le domaine de l'environnement. Il reste toutefois à intégrer pleinement les évaluations environnementales nationales dans les stratégies d'aide-pays et les échanges de vues avec les pays ainsi qu'à fixer des critères pour l'intégration des questions environnementales et leur rattachement clair aux efforts de réduction de la pauvreté.

Élaboration de partenariats plus efficaces. Il est rarement possible d'atteindre les objectifs de l'IDA sans instituer des partenariats efficaces basés sur une meilleure coordination de

Amélioration des résultats des projets, du développement institutionnel et de la pérennité



Note : les projets sont groupés par année de sortie du portefeuille.

Encadré 2 : Exemples d'aide de l'IDA

Le Mozambique a fait, depuis qu'il est sorti de la guerre civile, en 1992, des progrès notables et de plus en plus rapides dans la mise en œuvre de politiques favorables à une économie de marché, et son programme de privatisation est l'un des plus dynamiques d'Afrique. Après une période marquée par l'aide post-conflit, le portefeuille de l'IDA comprend maintenant 16 projets représentant des engagements estimés à 737,3 millions de dollars. La réduction de la pauvreté constitue l'objectif primordial du gouvernement de ce pays et de l'IDA. La stratégie d'aide-pays 2000, qui vient soutenir la stratégie quinquennale de l'État et le Document intérimaire de stratégie pour la réduction de la pauvreté, s'attache à réaliser trois objectifs de base : 1) créer davantage de perspectives économiques ; 2) améliorer la gouvernance et l'habilitation ; 3) renforcer les capacités humaines. L'aide des bailleurs de fonds est l'un des piliers de l'économie du pays et s'élève à quelque 600 millions de dollars par an, soit plus de 15 % du PIB. Un groupe consultatif présidé par l'IDA assure l'essentiel de la coordination des activités des bailleurs d'aide. L'IDA prête son concours dans le cadre de programmes sectoriels (des programmes qui portent sur un secteur prédéterminé et supposent la coordination des financements fournis par les bailleurs de fonds) touchant la santé, l'éducation, les transports et l'agriculture.

Le Ghana a bénéficié de financements IDA dans le cadre de 94 opérations représentant plus de 3,5 milliards de dollars. Le portefeuille actif est, avec 23 projets, l'un des plus complets d'Afrique. La SAP actuelle de l'IDA soutient la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, Vision 2020, et débouche sur un développement économique qui profite au plus grand nombre. Elle comprend deux volets. Le premier décrit la stratégie de réduction de la pauvreté suivie par le gouvernement, et le deuxième la stratégie de croissance de l'activité économique de l'IDA. L'aide extérieure se chiffrait à quelque 1,7 milliard de dollars d'engagements pour l'exercice 2000-2001. Les pouvoirs publics ont largement participé à la coordination de l'aide et le Ghana a inscrit à son actif le fait d'être l'un des deux pays de la phase pilote où la mise sur pied d'un partenariat de développement à long terme animé par le pays bénéficiaire a, dans l'ensemble, le plus progressé. La stratégie dont la réalisation se poursuit dans le secteur de la santé, une stratégie qui jouit d'une excellente réputation, met en jeu 17 bailleurs d'aide et jouit de la pleine adhésion du gouvernement.

l'aide et une plus grande participation des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé à la conception, à l'exécution et au suivi des programmes de l'IDA. Si l'amélioration a été moyenne pendant IDA 10-11, les initiatives du CDI et des DSRP lancées après les négociations d'IDA 12 ont donné une forte impulsion à ces efforts de réforme. En nommant sur place un plus grand nombre de directeurs responsables des opérations dans les différents pays, l'IDA a renforcé la coordination de l'aide sur le terrain. De plus, l'Association a davantage cherché à harmoniser les procédures de passation des marchés et les mécanismes d'évaluation utilisés par les banques multinationales de développement, entre autres mesures. Le pourcentage des projets de l'IDA comportant au moins une certaine participation des principales parties prenantes a presque doublé entre 1994 et 2000, année où il s'est établi à 83 % des opérations de l'Association. Globalement, le recentrage sur l'adhésion des pays et les partenariats est clair, mais pour le consolider et l'institutionnaliser, il faudra aller plus loin dans l'abandon des mesures ponctuelles au profit d'un mécanisme structuré au niveau des pays. Au niveau institutionnel, il faudra que l'IDA et les autres organismes d'aide multilatérale et bilatérale se montrent plus déterminés à œuvrer dans le sens de l'harmonisation.

Étapes suivantes

La période sur laquelle l'évaluation a portée a été marquée par de profondes mutations, chez les pays emprunteurs comme au sein de l'IDA et du système mis en place pour le développement. Le cadre directif de l'IDA 10-12 a encouragé l'Association à évoluer dans un sens répondant mieux aux besoins de ses emprunteurs, et il reste largement valide

pour l'avenir. Mais l'IDA et ses partenaires en sont encore au stade de la mise en pratique des éléments essentiels de ce cadre, que viennent conforter les initiatives nouvelles

Encadré 3 : Deux initiatives clés

Le Cadre de développement intégré (CDI), une approche d'ensemble du développement, se fonde sur quatre principes interdépendants : une stratégie et une vision globales à long terme ; une adhésion plus résolue aux initiatives et objectifs de développement par les pays ; l'élaboration de partenariats stratégiques entre les parties concernées ; la responsabilisation à l'égard des résultats du développement. Dans cette approche, le pays aidé anime les initiatives et les partenaires qui contribuent à son développement œuvrent sélectivement en fonction de leurs avantages comparatifs. Le cadre stratégique actuel de la Banque place le CDI au cœur des grandes orientations de l'institution.

Les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) sont devenus les fondements des opérations de prêt concessionnel de la Banque mondiale et du FMI ainsi que des allègements de dette effectués en vertu de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés. En plaçant l'accent sur des objectifs clairement définis et dont la réalisation peut être suivie, ils constituent un mécanisme clé d'amélioration de l'efficacité des politiques des pays les plus pauvres. Inspirés par les quatre principes du CDI, les DSRP sont intégrés par les pays et fondés sur la concertation. Ils devraient servir de base de référence pour l'assistance fournie par les autres bailleurs d'aide.

Encadré 4 : Appréciation du Conseil et des Délégués à l'IDA

Le Conseil des Administrateurs a accepté l'évaluation de l'IDA faite par l'OED en notant qu'elle est à la fois importante et opportune. De manière générale, les Administrateurs ont adhéré aux constatations du Département et ont estimé qu'elles constituent une contribution utile à la 13^e reconstitution des ressources de l'IDA. Ils ont félicité la direction pour les résultats dont le Département fait état en relevant que la portée et la complexité des opérations en question rend ces résultats d'autant plus méritoires. S'agissant de l'avenir, les Administrateurs se sont félicités que la direction et l'OED aient des vues généralement convergentes au sujet des priorités, surtout en ce qui concerne l'accent à placer sur l'exécution, le regroupement, l'alignement des ressources sur les priorités stratégiques et l'établissement connexe du coût des mandats de l'IDA. Ils ont rappelé qu'il est important de s'appuyer sur le processus instauré par le CDI et les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté, notamment du point de vue de l'adhésion des pays, de la participation, des partenariats et de l'harmonisation des politiques et procédures opérationnelles.

Les Délégués à l'IDA ont considéré que l'évaluation présentée par l'OED fournit un excellent aperçu et une très bonne analyse de la performance de l'IDA ainsi qu'une solide base pour l'IDA 13. Ils se sont ralliés à la conclusion voulant que l'IDA ait nettement amélioré ses résultats au cours de la période et ont favorablement accueilli la réaction positive de la direction. Dans les grandes lignes, ils ont donné leur aval aux recommandations de l'OED, en estimant que leur mise en œuvre peut jouer un rôle important dans le renforcement de l'efficacité avec laquelle l'IDA contribue au développement, surtout en plaçant l'accent sur l'exécution, l'alignement des ressources sur les priorités stratégiques et le regroupement des mandats de l'IDA, et souhaité qu'un plan d'action assorti d'échéances leur soit soumis pour la mise en œuvre de ces recommandations. Ils ont également encouragé l'IDA à se situer dans une perspective à long terme axée sur les résultats, en incluant le suivi et l'évaluation de ceux-ci ainsi que des moyens de faire rapport à leur sujet.

adoptées durant l'IDA 12. Ce qu'il faut désormais, c'est intensifier et amplifier les progrès accomplis grâce au cadre directif existant en mettant l'accent sur la mise en œuvre, en alignant correctement les ressources sur les priorités stratégiques et en consolidant les mandats de l'IDA.

Pour cela, l'IDA doit continuer d'adapter son action, tant au niveau des pays qu'au niveau mondial. Dans son

rôle fondamental de soutien des efforts de développement déployés par les pays, elle doit se concentrer davantage sur les domaines où elle dispose d'un avantage comparatif – qui, pour l'essentiel, se situe au niveau stratégique de l'aide à apporter aux réformes macroéconomiques, sectorielles et de l'État – et sur le renforcement des capacités. Dans le même temps, l'Association doit jouer un rôle plus actif au niveau mondial pour favoriser l'harmonisation et la coordination de l'aide extérieure indispensables à la réalisation de plus grandes avancées en matière de réduction de la pauvreté, objectif primordial de l'institution. L'IDA peut prendre plusieurs mesures pour capitaliser sur les progrès accomplis au cours des sept dernières années :

- **Faire preuve de plus de sélectivité dans le choix des pays où intervenir ainsi qu'en matière de programmes et de priorités institutionnelles.** Pour cela, il lui faut continuer d'améliorer son système d'allocation des ressources selon des critères de performance, et faire en sorte que le DSRP, la stratégie d'aide-pays et le système d'allocation des ressources soient cohérents.
- **Faire une place privilégiée à la gouvernance et au renforcement des capacités.** Le présent examen souligne à tous égards le rôle central de la gouvernance et du renforcement des capacités du secteur public, dans le but d'encourager les gouvernements emprunteurs à assurer plus efficacement la prestation des biens et services publics, à faire preuve de plus de transparence et à rendre des comptes à leur population.
- **Conclure de véritables partenariats pour le développement.** L'IDA doit s'employer, au niveau des pays et au niveau mondial, à mettre en place une nouvelle architecture de développement consistant notamment à substituer à la coordination et l'harmonisation ponctuelles de l'aide des mécanismes structurés.
- **Préciser les politiques et renforcer les mécanismes de responsabilisation.** L'IDA doit expliciter ce que signifie la « priorité à la réduction de la pauvreté » et préciser ses objectifs de programmes et ses politiques par rapport à cette priorité.
- **Mieux aligner les ressources sur les priorités programmatiques.** Pour tirer la leçon des sept dernières années, il est essentiel de mieux répartir les ressources en fonction des engagements de l'IDA.

L'IDA aurait aussi intérêt à revoir le processus de reconstitution de ses ressources en se situant dans une perspective à plus long terme et axée sur les résultats, en associant les pays en développement à la détermination des priorités et au suivi des résultats de l'Association, et en définissant les engagements en termes d'objectifs mesurables et réalisables, chiffrés de manière réaliste et fondés sur des indicateurs convenus de progrès du développement.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Chef de projet : *Catherine Gwin*

► Ce *Précis* est basé sur *IDA's Partnership for Poverty Reduction: An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994-2000* de Catherine Gwin, Responsable principale des évaluations, Groupe des évaluations et méthodes institutionnelles, 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'Info Shop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le service d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497.

Précis

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

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par l'Unité de vulgarisation et diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'évaluation des opérations (OEDPK) 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 affiliés, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

@<http://www.worldbank.org/html/oed>