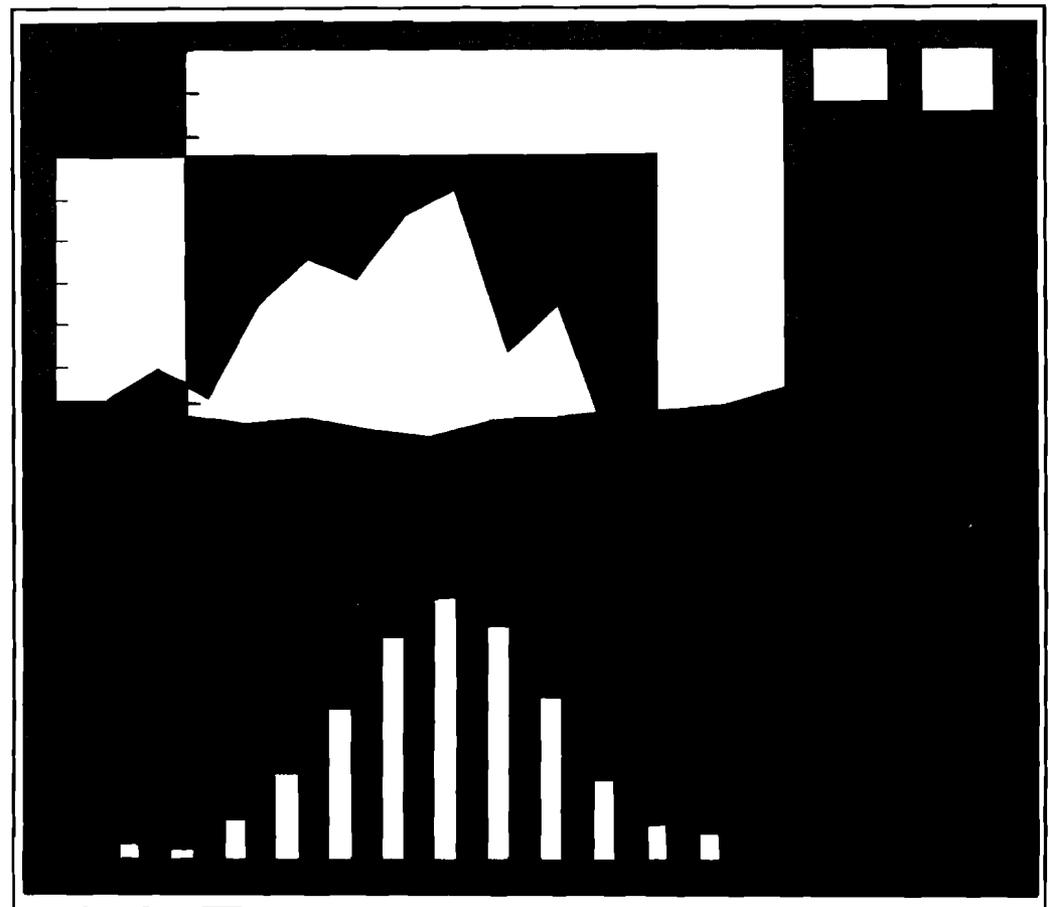


ETUDE SUR  
L'EVALUATION  
RETROSPECTIVE  
DES OPERATIONS  
DE LA  
BANQUE MONDIALE

**PUB7404**  
FRENCH

# Résultats de l'évaluation rétrospective des projets, 1987



Département de l'évaluation rétrospective des opérations



# **Résultats de l'évaluation rétrospective des projets, 1987**

## **ETUDES DE LA MEME SERIE**

PREPAREES PAR LE DEPARTEMENT DE L'EVALUATION RETROSPECTIVE  
DE LA BANQUE MONDIALE

**GESTION DES RESSOURCES RENOUVELABLES EN AGRICULTURE**  
(1989)

**DEVELOPPEMENT DE L'EDUCATION EN THAILANDE : ROLE DES PRETS  
DE LA BANQUE MONDIALE**  
(1989)

**LA BANQUE MONDIALE ET LE DEVELOPPEMENT RURAL, 1965-86**  
(1988; disponible également en français et en espagnol)

**RESULTATS DE L'EVALUATION RETROSPECTIVE DES PROJETS, 1986**  
(1988; disponible également en français)

**PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT DU COTON AU BURKINA FASO,  
EN COTE D'IVOIRE ET AU TOGO**  
(1988; disponible également en français)

**RELATIONS ENTRE LE SRI LANKA ET LA BANQUE MONDIALE**  
(1987)

**PROJETS DU TRIANGLE DE JENGA EN MALAISIE : RAPPORT D'EVALUATION D'IMPACT**  
(1987)

**DOUZIEME EXAMEN ANNUEL DES RESULTATS DES PROJETS**  
(1987; disponible également en français)

**PROGRAMME DE SOUTIEN RURAL AGA KHAN AU PAKISTAN : EVALUATION  
RETROSPECTIVE PROVISOIRE**  
(1987)

---

**ETUDE SUR L'EVALUATION RETROSPECTIVE  
DES OPERATIONS DE LA BANQUE MONDIALE**

# **Résultats de l'évaluation rétrospective des projets, 1987**

**Département de l'évaluation rétrospective des opérations**

**Banque mondiale  
Washington, D.C.**

Copyright © 1990  
Banque internationale pour la reconstruction  
et le développement/BANQUE MONDIALE  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
Etats-Unis d'Amérique

Tous droits réservés  
Imprimé aux Etats-Unis d'Amérique  
Première édition (anglaise) : novembre 1989  
Première édition (française) : juillet 1990

Les opinions exprimées dans ce rapport ne représentent pas nécessairement la position de la Banque mondiale ou de ses Etats membres. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données présentées dans cette publication et décline toute responsabilité quant aux conséquences qui pourraient résulter de leur emploi. Les cartes qui accompagnent le texte sont uniquement destinées à en faciliter la lecture; les appellations et les signes qu'elles contiennent n'impliquent de la part de la Banque mondiale, de ses institutions affiliées, du Conseil des Administrateurs ni de ses pays membres aucun jugement quant au statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville, d'une région ou de ses autorités, ni quant à ses frontières ou à son appartenance territoriale.

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Les demandes d'autorisation de reproduction sont à adresser au Directeur du Département des publications, à l'adresse indiquée ci-dessus. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses travaux et donne normalement cette autorisation dans les meilleurs délais et à titre gracieux si la reproduction n'a pas un but commercial. L'autorisation de photocopier des pages à des fins pédagogiques n'est pas nécessaire, mais la Banque souhaite être informée de cette utilisation.

La liste complète de toutes les publications de la Banque mondiale figure dans *Index of Publications*, qui paraît tous les ans et contient la liste des titres par ordre alphabétique (accompagnée des renseignements nécessaires à la commande) et des index par sujet, par auteur et par pays et région. La dernière édition peut être obtenue gratuitement auprès du Publications Sales Unit, Department F, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Etats-Unis, ou de Publications, Banque mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, France.

ISBN : 0-8213-1287-1

**La Bibliothèque du Congrès des Etats-Unis a catalogué l'édition anglaise comme suit :**

Annual review of project performance audit results.—  
—Washington, D.C.: Operations Evaluation Dept., World Bank.  
v.; 27 cm.  
Annual.  
Began in 1975.  
Description based on: 7th.  
Issued by: World Bank, 1975—  
ISSN 0251-5261—Annual review of project performance audit results.  
1. World Bank—Periodicals. 2. Economic development projects—Evaluation  
—Periodicals. I. World Bank. Operations Evaluation Dept. II. World Bank.  
HG3881.5.W57A56 332.1'532'05—dc19 82-647135

## AVANT-PROPOS

La Banque mondiale procède à une analyse des résultats de tous les projets qu'elle a aidé à financer, laquelle est présentée dans ses Examens annuels des résultats de l'évaluation rétrospective des projets. L'objet principal de la présente Etude est de dresser un bilan des projets financés par la Banque mondiale, ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987, et d'en tirer les leçons utiles. Cette Etude s'appuie sur les conclusions des Rapports d'évaluation rétrospective des projets (RERP) et des Etudes spéciales réalisées par le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (OED) de la Banque mondiale, ainsi que sur les Rapports d'achèvement des projets (RAP) établis par les services opérationnels de la Banque. Comme dans les Examens annuels antérieurs, les résultats de l'étude de 1987 sont comparés à ceux des années précédentes, afin de pouvoir tirer les conclusions qui s'imposent sur la base d'une série chronologique plus longue.

L'évaluation rétrospective des projets faite par la Banque mondiale se déroule en deux temps. Premièrement, les services opérationnels concernés évaluent les résultats des projets sous la forme d'un Rapport d'achèvement du projet (RAP). Un RAP est préparé pour chaque projet achevé. Il est ensuite soumis à l'examen du Département de l'évaluation rétrospective des opérations.

Dans la moitié des cas environ, le Département entreprend une évaluation indépendante du projet. Cette évaluation ainsi que les observations éventuelles des emprunteurs ou des coprêteurs sont communiquées avec le RAP aux Administrateurs et au Président, sous la forme d'un Rapport d'évaluation rétrospective du projet. Dans les autres cas, les RAP relatifs à des projets ne faisant pas l'objet d'une évaluation indépendante sont transmis aux Administrateurs sans commentaire du Département, mais après incorporation des observations faites par les emprunteurs et les coprêteurs.

L'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale permet de faire un bilan systématique, approfondi et indépendant, des efforts de la Banque dans le domaine du développement. Le Directeur général chargé de l'évaluation rétrospective des opérations (DGO) a la responsabilité globale de cette fonction. Il relève directement des Administrateurs et a un lien administratif avec le Président. Le Département de l'évaluation rétrospective des opérations travaille sous sa direction. Les rapports du département sont tous mis à la disposition des gouvernements des pays membres de la Banque, et ceux qui revêtent un intérêt général sont publiés.

Tout en préservant son indépendance statutaire et professionnelle, le personnel du Département de l'évaluation rétrospective travaille en collaboration avec les autres services de la Banque et avec les responsables des pays concernés, pour que les rapports du département reflètent toutes les opinions, y compris les opinions divergentes. Cette règle a été appliquée dans la préparation du présent rapport qui a été distribué aux Administrateurs.

Toutefois, les opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale ou des gouvernements des pays membres.

Nous espérons que la publication de ce rapport permettra aux organisations publiques et privées travaillant dans le domaine du développement de tirer profit de l'expérience de la Banque, et qu'elle contribuera, d'une manière générale, à une meilleure compréhension des mécanismes du développement.

Yves Rovani  
Directeur général  
Evaluation rétrospective des opérations

---

## TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ACRONYMES . . . . .	x
PREFACE . . . . .	xi
RESUME ET CONCLUSIONS . . . . .	xiii
I. RESULTATS DES PROJETS . . . . .	1
A. Projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective . . . . .	3
B. Résultats des projets . . . . .	4
Evaluation globale du groupe de projets examinés . . . . .	5
Projets dont le taux de rentabilité économique a pu être calculé . . . . .	9
Durabilité des avantages des projets . . . . .	11
Renforcement de l'appareil institutionnel . . . . .	14
Coûts et durée d'exécution des projets . . . . .	15
C. La méthode suivie en 1985-86 . . . . .	19
II. PROBLEMES PRINCIPAUX RELEVES PAR LES EVALUATIONS RETROSPECTIVES DES PROJETS . . . . .	22
A. Projets réussis . . . . .	22
B. Préparation des projets . . . . .	24
C. Conception des projets et conditions du pays . . . . .	27
D. Dépassements de coûts . . . . .	29
E. Supervision de la Banque . . . . .	32
F. Finances publiques . . . . .	34
III. AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL . . . . .	37
A. Préparation des projets . . . . .	38
B. Supervision des projets . . . . .	41
C. Intérêt de l'emprunteur pour les projets . . . . .	43
D. Privatisation de l'agriculture . . . . .	45
E. Recouvrement des coûts . . . . .	48
IV. INDUSTRIE ET ENERGIE . . . . .	51
A. Sociétés financières de développement . . . . .	51
Autonomie des SFD . . . . .	51
Préparation des projets . . . . .	53
Supervision . . . . .	54
Traitement du risque de change . . . . .	55
Autres enseignements . . . . .	56
B. Energie . . . . .	57
Finances publiques . . . . .	57
Préparation des projets . . . . .	61
Supervision . . . . .	62
Passation des marchés . . . . .	63

C.	Télécommunications . . . . .	65
	Conditions politiques et économiques . . . . .	66
	Mobilisation des ressources et finances publiques . . . . .	66
	Préparation des projets . . . . .	67
	Supervision . . . . .	68
<b>V.</b>	<b>INFRASTRUCTURE ET DEVELOPPEMENT URBAIN . . . . .</b>	<b>69</b>
A.	Transports . . . . .	69
	Contexte national & collaboration entre la Banque & l'Emprunteur . . . . .	69
	Autonomie des entreprises publiques . . . . .	70
	Planification des transports et exécution des projets . . . . .	71
	Prêts sectoriels . . . . .	72
B.	Urbanisme . . . . .	74
	Conditions politiques et économiques . . . . .	75
	Préparation des projets . . . . .	75
	Problèmes financiers . . . . .	76
	Supervision . . . . .	77
	Enseignements tirés des projets urbains . . . . .	77
C.	Alimentation en eau et assainissement . . . . .	78
	Conditions politiques et économiques . . . . .	78
	Préparation des projets . . . . .	79
	Problèmes financiers . . . . .	80
	Supervision . . . . .	83
	Leçons tirées de l'expérience . . . . .	84
<b>VI.</b>	<b>RESSOURCES HUMAINES . . . . .</b>	<b>86</b>
A.	Résultats des projets et problèmes d'évaluation . . . . .	86
	Résultats . . . . .	86
	Problèmes d'évaluation . . . . .	88
B.	Préparation des projets . . . . .	89
C.	Problèmes d'exécution . . . . .	91
	Gestion des projets . . . . .	91
	Passation des marchés . . . . .	92
	Supervision des chantiers . . . . .	92
D.	Assistance technique . . . . .	93
E.	Durabilité des résultats . . . . .	94
F.	Les nouvelles pratiques de la Banque : réponse aux leçons des projets antérieurs . . . . .	95
<b>VII.</b>	<b>LES PRETS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL . . . . .</b>	<b>97</b>
A.	Bilan d'ensemble . . . . .	99
B.	Problèmes de conception et d'exécution . . . . .	101
	Politiques macroéconomiques . . . . .	101
	Politiques sectorielles . . . . .	104
	Renforcement institutionnel . . . . .	105
	Conditionnalité . . . . .	106
	Problèmes d'économie politique . . . . .	108

---

Dimensions sociales . . . . .	111
Suivi exercé par la Banque . . . . .	112
Coopération Banque - FMI . . . . .	112
C. Conclusions . . . . .	113
<b>Appendice . . . . .</b>	<b>114</b>
Liste des projets évalués, janvier-décembre 1987 . . . . .	115
Tableaux statistiques . . . . .	123

## SIGLES ET ACRONYMES

AT	-	Assistance technique
BAD	-	Banque africaine de développement
DR	-	Développement rural
EMENA	-	Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord
FMI	-	Fonds monétaire international
IDA	-	Association internationale de développement
LAC	-	Région Amérique latine et Caraïbes
MERP	-	Mémoire d'évaluation rétrospective des projets
OED	-	Département de l'évaluation rétrospective des opérations
OMS	-	Directive du manuel opérationnel
PAS	-	Prêt d'ajustement structurel
PASEC	-	Prêt d'ajustement sectoriel
PC/FAO	-	Programme de coopération de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
PHN	-	Population, santé et nutrition
PME	-	Petites et moyennes entreprises
PPF	-	Mécanisme de financement de la préparation des projets
PPR	-	Politiques, planification et recherche
RAP	-	Rapport d'achèvement de projet
RERP	-	Rapport d'évaluation rétrospective des projets
SFD	-	Société financière de développement
TESP	-	Travail économique et sectoriel par pays
TRE	-	Taux de rentabilité économique
YAR	-	République arabe du Yémen

---

## PREFACE

Comme dans les Examens antérieurs, il est important de noter l'extrême diversité des projets examinés en 1987. En outre, cet ensemble de projets porte sur une période assez longue, tant au niveau de l'approbation des projets que de leur achèvement. Voilà qui réduit les généralisations possibles à propos des activités de prêt de la Banque. Durant cette période--1974-86 pour la plupart des projets--la direction de la Banque a pris un certain nombre de mesures pour donner suite aux conclusions des Examens antérieurs, et de nombreuses leçons ont été répercutées au niveau des services opérationnels. Le résultat de ces mesures n'apparaîtra que dans de futures évaluations rétrospectives. Pour assurer l'assimilation des conclusions des évaluations par son personnel opérationnel, la Banque a, au fil des années, mis en place des mécanismes de diffusion interne qui se trouvent encore renforcés du fait de la réorganisation récente de la Banque.

L'OED a décidé de revenir cette année à une classification des projets en deux catégories : "satisfaisants", pour les projets dont le taux de rentabilité économique (TRE), quand il a pu être calculé, a été jugé satisfaisant, ou, lorsque d'autres indicateurs ont été utilisés, quand les résultats se sont avérés acceptables; et "insuffisants" dans les autres cas. Dans les deux derniers Examens annuels (1985 et 1986), les projets étaient classés en quatre catégories : résultats entièrement satisfaisants, satisfaisants, marginalement satisfaisants, et insuffisants ou incertains. La décision de revenir à une classification en deux catégories a été dictée par le souci d'obtenir une série homogène d'évaluations à partir de 1974 et par celui de réduire l'élément de subjectivité que comportait le recours à quatre catégories. Ce changement est important dans la mesure où la méthode utilisée en 1985-86, contrairement à la méthode traditionnelle, a permis de relever une certaine tendance à l'amélioration au cours de la période 1985-87.

Le texte principal du présent Examen comprend sept chapitres. Le Chapitre I présente, par secteur et par région, le groupe des projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987. On y expose aussi quelques problèmes d'ordre méthodologique. Le Chapitre II donne un aperçu des principaux problèmes, relevés en partie dans le Chapitre I, mais surtout dans les chapitres suivants. Il traite également des opérations qui ont réussi, de la préparation des projets, du rôle que joue, dans la conception des projets, l'appréciation par la Banque des conditions du pays, ainsi que des problèmes de dépassements de coûts, de supervision, et des finances publiques.

Les chapitres suivants dressent un bilan de l'expérience des projets dans les différents secteurs. Les chapitres III à VI portent sur les projets des secteurs agriculture et développement rural, industrie et énergie, infrastructure et développement urbain et, enfin, ressources humaines. Parmi les autres problèmes soulevés dans ces chapitres, on peut citer les difficultés de la privatisation lorsque le cadre juridique et institutionnel s'y prête mal, les risques de change supportés par les sociétés financières de développement (SFD), les raisons qu'a la Banque d'accorder des "prêts sectoriels" pour les transports et le bilan actuel de ces prêts et, enfin, la question de la durabilité des avantages des projets d'éducation. Le Chapitre VII est consacré aux prêts d'ajustement structurel et examine un certain nombre de questions-clés concernant les prêts d'ajustement structurel (PAS), notamment les politiques macroéconomiques et sectorielles et la conception de la conditionnalité.

On trouvera en Appendice une liste des projets évalués en 1987. Les Tableaux statistiques présentent les données globales et les tabulations statistiques tirées des données d'évaluation rétrospective de l'OED.

---

## RESUME ET CONCLUSIONS

### A. Bilan des projets

1. En 1987, le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (OED) a examiné 187 opérations de prêt et de crédit, dont 83 ont fait l'objet d'une évaluation approfondie ou de niveau intermédiaire. Le montant total des prêts et des crédits, pour l'ensemble des projets examinés, a atteint 7,5 milliards de dollars, dont 0,7 milliard ont par la suite été annulés. Ces opérations ont été approuvées au cours de la période 1972-83, et, pour la moitié d'entre elles environ, il y a plus de dix ans. C'est dire que les résultats de ce groupe de projets reflètent surtout des initiatives et des politiques datant des années 70 (et du début des années 80 pour les prêts d'ajustement) et les conditions économiques des années 80.

2. Les projets d'agriculture et de développement rural, au nombre de 67, ont représenté plus du tiers des projets examinés cette année, les autres se répartissant comme suit : 42 dans le secteur de l'industrie et de l'énergie, 49 dans celui de l'infrastructure et du développement urbain, 22 dans celui des ressources humaines et de l'assistance technique, 7 étant des opérations de prêt-programme et d'ajustement. Bien que la répartition régionale de ces opérations ait été dans l'ensemble relativement équilibrée si l'on considère le nombre de projets financés, plus de 40 % du montant des prêts et des crédits sont allés à l'Asie. Deux projets qui connaissaient de grosses difficultés ayant été annulés, le présent examen porte sur les 185 autres opérations.

3. Près de trois-quarts (72 %) des projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987 ont donné des résultats généralement satisfaisants (taux de rentabilité économique suffisant, lorsque ce critère a pu être utilisé, ou résultats jugés acceptables sur la base d'autres indicateurs). Au cours des trois années précédentes, de 1984 à 1986, les résultats avaient été respectivement de 76 %, 70 % et 82 %. Le taux de réussite obtenu en 1987 est donc largement conforme à l'expérience récente, sauf pour l'année 1986, où le pourcentage de projets satisfaisants a été sensiblement supérieur, ce qui s'explique en partie par le fait que la composition sectorielle et régionale du groupe de projets examinés cette année-là était différente. Le coût des projets examinés en 1987 et considérés comme satisfaisants représente 76 % du coût total des projets examinés. Si l'on considère qu'une partie de la période a été caractérisée par une conjoncture économique internationale difficile, la Banque a tout lieu d'être satisfaite par ce taux de 72 %. Il ne faut pas juger ce résultat par rapport à un taux de réussite de 100 % qui, s'il venait jamais à être réalisé, entraînerait un certain nombre de questions quant à l'élément risque des investissements réalisés.

4. Comme par le passé, le nombre de projets dont le bilan a été déclaré généralement satisfaisant a été le plus élevé dans les régions Asie et Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord (EMENA) qui, à elles deux, ont représenté 61 % de tous les projets considérés comme satisfaisants. Des 50 projets réalisés en Asie, 84 % ont été jugés satisfaisants. Dans le cas des 48 projets de la région EMENA, le taux de réussite a été de 83 %. Pour les régions Amérique latine et Caraïbes (LAC), et Afrique, ce taux a été, respectivement, de 68 % et 53 %.

5. Le taux de réussite des projets, ventilé par secteur, a été de 86 % pour les sept projets d'ajustement structurel, et de 61 % pour les projets d'agriculture et de développement rural, le taux de réussite des autres projets étant situé entre ces deux extrêmes. Les 134 projets jugés "satisfaisants" se répartissent comme suit : 40 dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, 35 dans celui de l'industrie et de l'énergie, 36 dans le secteur de l'infrastructure et du développement urbain, 17 dans celui des ressources humaines et de l'assistance technique, et enfin 6 prêts d'ajustement structurel.

6. Sur le nombre total de projets n'ayant pas marché, à savoir 28 % de l'ensemble des projets examinés, 45 % continuent à être concentrés dans la région Afrique. Ainsi, sur les 49 projets réalisés en Afrique, 45 % ont été jugés insuffisants, surtout en agriculture, où 13 des 15 projets n'ont pas donné les résultats escomptés. La région Afrique a été la plus touchée par les turbulences qui ont secoué l'économie mondiale ainsi que par des catastrophes naturelles, comme la sécheresse, dont les effets n'ont pu être supportés par des infrastructures institutionnelles trop faibles. Vingt-quatre pour cent des échecs ont été enregistrés dans la région Amérique latine et Caraïbes, qui représentait un cinquième des projets examinés cette année. Sur ses 38 projets, 32 % se sont soldés par des résultats insuffisants. Cette région a beaucoup souffert de distorsions macroéconomiques, ainsi que par d'importantes restrictions budgétaires dans tous les programmes de développement.

7. Les 51 projets jugés insuffisants se répartissaient comme suit : 26 en agriculture et développement rural, 7 dans le secteur de l'industrie et de l'énergie (électricité), 12 en infrastructure et développement urbain, 5 en ressources humaines et assistance technique, et 1 en ajustement structurel. De par la nature des critères utilisés pour définir un projet "réussi", il n'était pas aisé d'y satisfaire, et il convient de noter que, pour beaucoup de ces projets, le bilan n'était pas entièrement négatif, certains présentant parfois un taux de rentabilité légèrement positif.

8. Le taux moyen de rentabilité économique révisé, pour les projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987 (le TRE de chaque projet étant pondéré par le coût du projet), a été de 13,0 %, soit sensiblement moins que le taux de 15,7 % obtenu l'an dernier, différence qui s'explique, dans une certaine mesure, par des différences dans la composition du groupe de projets examinés. Ces deux moyennes soutiennent favorablement la comparaison avec les taux de rentabilité obtenus par les investissements des entreprises en dehors des pays en développement. Les moyennes non pondérées des TRE, dans les cas où ceux-ci ont été calculés au moment de l'évaluation du projet et recalculés lors de son achèvement, ont été, respectivement, de 25,9 et 15,1 %.

9. L'écart entre les deux calculs a été légèrement plus grand cette année--10,8 % en moyenne. Toutes les régions y ont contribué, mais surtout la région Afrique, avec un écart de 20 %, traduction du fait que le pourcentage de projets jugés insuffisants y était plus grand qu'ailleurs. De nombreuses raisons ont été avancées pour expliquer cet écart, notamment les dépassements de coûts, les retards, et la surestimation des prix des biens produits dans le cadre des projets, mais aucune explication convaincante n'en a été donnée. L'OED a fait une analyse préliminaire de ce "dérapiage" des TRE dans le cas des projets agricoles, et la Banque s'emploie à développer dans plusieurs directions ce type d'analyse, afin de mieux définir les causes de ce phénomène. Il est probable qu'elle va continuer à en analyser les implications pour les opérations futures.

10. On a estimé qu'environ la moitié des projets avait de sérieuses chances d'assurer une certaine durabilité de leurs avantages. Dans 18 % des cas (plus de 30 % en Afrique), cette durabilité a été jugée improbable et, pour 33 % environ (près de 40 % en Afrique), elle a été jugée marginale ou incertaine. On notera que cette appréciation séparée de la durabilité des avantages d'un projet, en termes de probabilité ou d'improbabilité, diffère de l'appréciation de la durabilité dans les calculs du TRE ou dans les estimations globales : par exemple, on y est plus exigeant, semble-t-il, en ce qui concerne la durée des avantages.

11. Plus de 90 % des opérations comprenaient d'importants objectifs institutionnels. Sur ce total, 77 % ont été considérées avoir eu un succès important ou partiel, 23 % s'étant soldées par des résultats négligeables. Pour relativement grossières qu'elles soient, ces évaluations de la composante "renforcement institutionnel" rappellent que les projets dans ce domaine sont toujours très difficiles et dans une certaine mesure, toujours remis en cause.

12. Les écarts que l'on a notés cette année entre le coût estimatif des projets à l'évaluation et leur coût effectif (en dollars) sont les plus bas qui aient jamais été enregistrés : la moyenne des dépassements de coûts n'a été que de 2 %, contre des moyennes de 9 à 42 % si l'on remonte jusqu'à 1974. L'augmentation du cours du dollar y a été pour beaucoup. Mesurés en monnaie nationale, les écarts entre coûts estimatifs et coûts effectifs ont été bien plus grands - de l'ordre de 40 % en moyenne. Les évaluateurs ont noté que la portée des projets a souvent été revue en cours d'exécution, phénomène qui, à beaucoup d'égards, est lié à l'évolution des coûts.

13. Les retards assez importants enregistrés pour le groupe de projets examinés en 1987 ont été du même ordre que pour les années précédentes. La durée estimative moyenne d'exécution des projets, depuis l'accord de prêt jusqu'à l'achèvement, était de 4,3 années au moment de l'évaluation, et la durée effective a été de 6,6 années, soit un retard de 2,3 années. Le retard moyen enregistré a atteint ainsi 60 %. Les principales raisons en ont été l'établissement de calendriers irréalistes au moment de l'évaluation, un manque de ressources non prévu chez l'emprunteur, et des changements intervenus dans la portée des projets.

14. Même si l'on tient compte du fait que la conjoncture extérieure a été particulièrement défavorable au cours de cette période, ainsi que des difficultés d'exécution rencontrées par certains emprunteurs, et même si l'on reconnaît que de nombreux projets ont connu des succès notables, il est des questions auxquelles la Banque doit continuer à réfléchir avec une grande attention : de nombreux objectifs fixés au moment de l'évaluation étaient irréalistes; les calendriers d'exécution, en particulier des projets d'investissement, partaient d'hypothèses par trop favorables, ce qui était vrai également pour beaucoup des objectifs institutionnels et des taux de rentabilité économique estimés à l'évaluation; et, dans le cas des PAS, le processus d'ajustement a pris beaucoup plus de temps que prévu. La plupart des évaluations initiales du groupe de projets examinés en 1987 paraissent aussi être parties du principe que les projets ne devraient en général pas rencontrer de problèmes majeurs. Les résultats rapportés plus haut montrent que les conditions effectives de l'exécution ont été rarement aussi favorables qu'on le prévoyait initialement.

15. L'Examen annuel de 1986 arrivait aux mêmes conclusions et demandait qu'on procède, au moment de l'évaluation, à une analyse plus poussée des risques de l'opération. Une appréciation plus approfondie et plus objective des risques, au moment de l'évaluation, identifiant et pesant les facteurs clés auxquels le projet devrait être le plus sensible, permettrait d'affiner le jugement porté sur tous les autres stades du cycle du projet - la qualité de la préparation, l'objet et le coût probable de la supervision, les chances d'obtenir les résultats recherchés, la rigueur de l'évaluation rétrospective et la qualité de l'expérience acquise. La Banque devrait revoir le bien-fondé de sa démarche actuelle en ce qui concerne l'analyse des risques.

## **B. Conclusions de l'évaluation rétrospective pour l'ensemble des secteurs**

16. Les principales conclusions qui se dégagent de l'Examen de cette année portent, d'une part, sur les points communs qui ont été relevés entre certains projets ayant particulièrement bien réussi et, d'autre part, sur un certain nombre de problèmes affectant de nombreux projets, et touchant en particulier à la préparation des projets, leur conception compte tenu des conditions et des spécificités nationales, les dépassements de coûts, la supervision de la Banque, et les finances publiques. Les constatations, conclusions et recommandations ci-après se rapportent à ces problèmes.

### **Projets réussis**

17. Cinq projets considérés comme particulièrement réussis avaient ceci de commun qu'on y demandait à des entreprises de type parapublic de faire preuve d'une grande responsabilité en matière financière, ce qui impliquait une définition plus claire des responsabilités dans le domaine de la gestion. Dans trois cas où ces entreprises parapubliques étaient également chargées de l'exécution du projet, la Banque leur a accordé un prêt directement (moyennant garanties de l'Etat), plutôt que de passer par un ministère de tutelle. Dans

---

tous ces cas, le secteur public s'est cantonné dans un rôle de catalyseur et il a, le plus souvent, réduit son rôle en matière d'octroi de subventions. Enfin, malgré leurs indéniables succès, ces opérations n'ont pas été sans soulever quelques problèmes - leur aptitude à les résoudre ayant parfois, du reste, été mise au nombre de leurs succès.

## **Préparation des projets**

18. Une observation commune aux projets examinés cette année est que les résultats des projets sont souvent déterminés par la qualité de leur préparation. Les évaluateurs ont estimé que la préparation a été bonne ou suffisante dans 21 % des cas, défectueuse ou problématique dans 39 % des cas, le reste se situant à l'intérieur de cette fourchette.

19. Plusieurs projets ont fait l'objet d'éloges pour la qualité remarquable de leur préparation. La Banque a fait preuve également dans la préparation des projets de forages publics en Inde d'une capacité hautement novatrice, qui a permis d'obtenir des résultats très satisfaisants pour avoir résolu des problèmes qui passaient, jusque-là, pour insurmontables. Voilà qui indique à la Banque d'intéressantes voies à suivre pour polariser les talents de ses services techniques sur la conception des futurs programmes de prêt.

20. L'expérience a montré que les risques sont plus élevés lorsque la préparation est insuffisante (évaluation prématurée). En octobre 1978, la Banque a publié des directives pour la préparation des projets, conformes à sa décision de n'attribuer d'aide financière que lorsque la préparation des principales composantes d'un projet est suffisamment avancée, pour que, tout de suite après la présentation du projet au Conseil d'administration, les travaux de construction ou la passation des marchés puissent commencer. Il est intéressant de noter que, d'après les évaluateurs, la qualité de la préparation des projets s'est légèrement améliorée depuis octobre 1978.

21. Tout en constituant un progrès indéniable, les initiatives prises par la Banque à cet égard, notamment ses directives pour la préparation des projets, n'exploitent que certaines des possibilités pour améliorer la préparation des projets. Il est absolument nécessaire de renforcer la capacité des emprunteurs en matière de préparation des projets, de façon à diagnostiquer avec plus de précision ce qui fait "déraper" les efforts de développement et à trouver des solutions plus originales. Etant donné tout l'intérêt qu'il y a à innover dans la conception des projets et les dangers que présente une préparation insuffisante, l'OED recommande que la Banque continue de prêter une attention particulière à la phase préparatoire, afin de renforcer la qualité des projets, d'éviter les évaluations prématurées, et de mieux évaluer les risques de l'opération.

## **Conception des projets et conditions du pays**

22. Dans un grand nombre de projets, il n'a pas été accordé une attention suffisante, lors de la conception des projets, aux implications des conditions

socio-politiques et économiques particulières, ce qui a nui aux résultats de ces projets. Les carences, à ce stade, ont généralement été de deux ordres : l'une consistant à ne pas reconnaître les différences dans la capacité d'exécution des emprunteurs, et l'autre à ne pas déceler un certain manque d'engagement de leur part, manifesté par le peu d'empressement pour opérer, le moment venu, les réformes ou les changements appelés par le projet. Même lorsqu'elle a reconnu que la capacité d'exécution ou l'existence de points de désaccord possible ou de risques posait des problèmes, la Banque a souvent eu tendance à en minimiser les implications opérationnelles et à se contenter de clauses --qui n'ont pas toujours été respectées-- pour réaliser ses objectifs. Il y aurait donc lieu, semble-t-il, d'analyser l'expérience de la Banque en matière de clauses et de conception des projets, pour voir si les spécificités nationales y ont systématiquement été prises en compte. S'il se confirmait que ces facteurs exercent une certaine influence, la Banque pourrait être fondée à adopter une démarche plus diversifiée à cet égard.

23. Le fait que de précédents Examens arrivent à la même conclusion donne à penser que la Banque a besoin de renforcer son dialogue avec ses emprunteurs, surtout afin de dégager les points sur lesquels le désaccord est grand, et de trouver des moyens acceptables de rapprocher les points de vue. La réorganisation devrait y pourvoir en partie. En même temps, la Banque doit savoir apprécier de manière plus réaliste la capacité d'exécution des emprunteurs. Elle s'y emploie déjà, du reste, en appuyant le renforcement systématique de la capacité des emprunteurs à exécuter les projets, par tout un ensemble de moyens qui vont d'une définition plus claire des mesures qu'appelle la mise en oeuvre du projet, aux investissements nécessaires sur le plan des ressources humaines.

### **Dépassements de coûts**

24. Une comparaison, par année d'approbation, de tous les coûts estimatifs en dollars des Etats-Unis, à l'évaluation et à l'achèvement, montre qu'après de nombreuses années de sous-estimations de coûts, des surestimations sont apparues à partir de 1979. Pour les projets approuvés en 1980, les surestimations de coûts ont été deux fois plus nombreuses que les sous-estimations et, dans l'ensemble, le coût des projets a été inférieur aux estimations de l'évaluation.

25. Il faut, toutefois, interpréter ces tendances avec prudence, dans la mesure où le nombre de projets de l'échantillon est faible pour les dernières années. Il peut aussi y avoir eu des changements dans les coûts unitaires et la portée des projets. Si les montants dépensés par l'emprunteur, au moment de la clôture du prêt de la Banque, étaient égaux aux montants indiqués dans le rapport d'évaluation, le projet a été considéré comme n'ayant subi aucune variation de coûts. Cette question nécessite un examen plus approfondi. Dans un premier temps, l'OED analysera, dans son prochain Examen annuel, certains des RERP et RAP des projets de 1988, afin de comparer les coûts estimatifs et effectifs de composantes de projets exécutées conformément à ce qui avait été prévu, et apprécier ainsi la justesse des données utilisées dans les RAP pour le calcul des coûts.

## **Supervision de la Banque**

26. La supervision des projets a, en 1987, suscité suffisamment de critiques de la part des évaluateurs pour qu'il y ait lieu de s'en préoccuper. L'OED a entrepris, sur l'efficacité de la supervision, une étude dans le cours de laquelle le département sera amené à examiner à nouveau des questions sur lesquelles il s'était penché dans son étude de 1980. Les recommandations qui suivent découlent de deux conclusions préliminaires de l'OED.

27. L'un des buts de la supervision est de s'assurer que le montant des prêts est convenablement utilisé. Les services de la Banque y consacrent une part considérable de l'effort total de supervision, surtout en ce qui concerne la passation des marchés, domaine pour lequel ils n'ont pas toujours les compétences voulues. La conclusion de l'Examen est que la majorité du personnel de supervision de la Banque devrait moins s'occuper de la passation des marchés, et qu'il faudrait pour cela faire davantage appel à des spécialistes en la matière.

28. Un autre but de la supervision est de fournir une assistance technique aux emprunteurs. C'est là un domaine où nombre de problèmes continuent à se poser, par suite de contraintes budgétaires et des difficultés à reconnaître les différents besoins des projets. La Banque s'est employée à y pourvoir, notamment en augmentant le nombre des missions résidentes dans les pays emprunteurs. Les auteurs de l'Examen suggèrent qu'avec la collaboration des emprunteurs, la Banque identifie de manière plus précise les besoins de supervision au moment de l'évaluation du projet, et qu'elle prenne les dispositions budgétaires et programmatiques appropriées.

## **Finances publiques**

29. Beaucoup des évaluations rétrospectives de projets d'investissement réalisées en 1987 ont constaté une fois de plus que le conseil traditionnellement donné par la Banque aux emprunteurs, de pratiquer des tarifs de nature à assurer l'autonomie financière des services publics, a donné de bons résultats, surtout dans le cas d'un certain nombre de projets d'électricité et de télécommunications. Mais on a noté que, fréquemment, les clauses financières qui figuraient dans les projets d'alimentation en eau et d'urbanisme n'ont pas été respectées, et que les emprunteurs n'ont pas imposé les redevances recommandées par la Banque pour permettre à l'Etat d'amortir ses investissements d'irrigation. La Banque a souvent tacitement accepté cet état de choses.

30. Ce non-respect des clauses d'autonomie financière et de recouvrement des coûts montre qu'il est nécessaire de revoir la question de l'amortissement direct/indirect des coûts pour tout un ensemble de pays, et d'en tenir compte dans la définition des clauses financières. Il faudrait, en particulier, que les directives adressées au personnel envisagent des solutions financières acceptables pour les emprunteurs qui renoncent à faire payer l'utilisateur. En même temps, la Banque devrait revoir la question du non-respect des clauses relatives aux prix et au recouvrement des coûts.

31. Au niveau macroéconomique, les PAS examinés cette année font apparaître le rôle capital que joue la réforme de l'impôt dans la mobilisation des ressources publiques (et privées), ainsi que l'impact positif de la réforme des prix sur la répartition des ressources fiscales et privées. Ces deux types de réformes ont été particulièrement utiles à la promotion des industries d'exportation dans les pays qui ont emprunté au titre de l'ajustement structurel. Et pourtant, les effets de la libéralisation des échanges sur les recettes budgétaires--mesure populaire d'ajustement structurel--soulèvent un important problème. Pour les pays qui en sont encore au premier stade du développement, le produit des taxes sur les transactions commerciales représente souvent une part considérable des recettes de l'Etat, et la perte de ces recettes, consécutive à une libéralisation des échanges, a nui à la réalisation d'autres objectifs des PAS, notamment la réduction des déficits budgétaires.

32. La question se pose en particulier à propos des opérations d'ajustement structurel dans les pays lourdement endettés, où le poids de la dette représente un obstacle majeur à la libéralisation de la politique économique : l'abaissement des droits de douane encourage la demande d'importations et, de ce fait, l'appel au crédit étranger; la hausse des taux d'intérêt accroît les paiements de service de la dette. A ce problème est liée la nécessité de prévoir des mesures compensatoires, là où l'impact social des PAS s'annonce comme devant être fortement négatif.

### C. Problèmes sectoriels

33. En plus des problèmes que l'on vient de passer en revue, les cinq chapitres relatifs aux secteurs soulèvent un certain nombre d'autres problèmes plus spécifiques du secteur considéré.

#### Agriculture et développement rural

34. En ce qui concerne les projets agricoles examinés cette année, les évaluateurs ont noté un net progrès au niveau de la volonté politique de l'emprunteur, plus résolu que dans le passé à faire aboutir les projets. Il n'en demeure pas moins que, dans 30 % environ des cas, les résultats des projets ont souffert d'une insuffisante volonté de la part de l'emprunteur. Une fois qu'il était devenu apparent que cette volonté faisait défaut, la Banque a parfois eu du mal à prendre à temps les mesures qu'il fallait. Son désir de préserver ou de sauver une opération paraît l'avoir emporté sur ce qu'il eût été plus pragmatique de faire, à savoir reconnaître que le projet n'avait tout simplement plus lieu d'être.

35. En ce qui concerne la privatisation de certaines activités agricoles, l'expérience de la Banque montre que le succès dépend beaucoup des conditions politiques et économiques locales et de l'attachement de l'emprunteur à cette politique de privatisation, de la nature des activités à privatiser, et de la "transparence" du processus. Dans un des projets, la Banque avait recommandé de privatiser l'importation, la distribution, la vente et l'entretien du matériel d'irrigation, afin de briser le monopole de l'organisme public chargé de ces

différentes fonctions. Mais, durant l'exécution du projet, des retards ont eu lieu dans la négociation des arrangements qui devaient permettre aux négociants du secteur privé de faire concurrence à la société d'Etat, de sorte qu'il a fallu, en définitive, abandonner les composantes du projet impliquant la participation du secteur privé. Toute volonté de rupture aussi radicale avec une pratique solidement établie a peu de chances d'aboutir si l'on ne s'assure pas d'abord que l'emprunteur dispose de l'appareil institutionnel nécessaire et qu'il est vraiment résolu à pratiquer une politique de privatisation.

## Industrie et énergie

36. Plusieurs sociétés financières de développement (SFD) du groupe de projets examinés cette année ont souffert des pressions politiques qui ont été exercées sur elles en vue de les amener à participer à des projets non économiques. L'autonomie financière des SFD a parfois également été enfreinte par les gouvernements emprunteurs, se voyant imposer des administrateurs ou des cadres supérieurs choisis pour des raisons politiques.

37. Les expériences positives montrent que plus un organisme a d'autonomie, plus il est en mesure de se doter de règles et de méthodes de fonctionnement saines et, de ce fait, d'élaborer et de financer des projets viables et de s'assurer un solide portefeuille d'investissements. C'est dire que toute atteinte portée à l'autonomie d'une SFD pose un problème majeur, que la société soit la propriété ou sous le contrôle du secteur privé ou de l'Etat. Les SFD clientes de la Banque ont besoin d'être protégées de ce type d'ingérence. Lorsque cela n'est pas possible, la Banque pourrait reconsidérer ses rapports avec l'institution.

38. Dans un autre domaine - le traitement du risque de change par les SFD - la politique de la Banque a toujours été claire : les SFD ne doivent pas assumer ce risque, qu'il s'agisse d'emprunts à la Banque ou à une autre source étrangère; c'est normalement à l'emprunteur secondaire de l'assumer. Si cette politique a généralement été suivie dans les projets examinés ici, il y a eu des exceptions et, dans trois cas au moins, les SFD en ont subi de fortes pertes.

39. Des problèmes de passation de marchés ont été une cause majeure de retard dans l'exécution des projets d'énergie examinés en 1987. Les gros problèmes ont été la faible capacité des bénéficiaires à respecter les procédures convenues pour la passation des marchés de biens et services, les inconvénients des règles procédures locales de passation des marchés et l'achat de produits plus coûteux, par suite des pratiques plus restrictives de passation des marchés dans le cas de crédits liés fournis par des cofinanciers.

40. Quant aux projets de télécommunications, ils ont montré la valeur de certains principes de gestion des services publics que la Banque a toujours préconisés - un certain degré d'autonomie, l'attachement du gouvernement aux objectifs du secteur et la viabilité financière par l'application de tarifs appropriés. Par ailleurs, la Banque a su faire preuve de souplesse durant l'exécution des projets, suite aux bouleversements dans la technologie des communications de la fin des années 70.

## Infrastructure et développement urbain

41. Le groupe des projets de transport, de développement urbain ainsi que d'alimentation en eau et d'assainissement qui ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987 a donné, dans l'ensemble, des résultats supérieurs à la moyenne et, quand les projets s'y prêtaient, des TRE supérieurs à la moyenne. En outre, l'un des cinq projets considérés comme ayant donné les meilleurs résultats faisait partie de ce groupe, et l'un des projets de transport - le Projet de reconstruction routière au Chili - a été conçu, préparé et exécuté de manière excellente à tous égards, sans parler des bons résultats obtenus dans l'application de méthodes nouvelles d'appels d'offres et d'attribution des marchés. Cela dit, le bilan de ce groupe très divers fait état de problèmes et contient quelques enseignements dans deux domaines : les prêts au secteur des transports, et l'équilibre entre simplicité et complexité de conception.

42. En juillet 1975, la Banque a officiellement annoncé une nouvelle orientation des prêts au secteur des transports, dans les pays qui en auraient la capacité institutionnelle. Ce type de prêts promettait plusieurs avantages. Du point de vue de la Banque, il devait permettre d'engager et de décaisser rapidement de fortes sommes, d'économiser le temps du personnel de la Banque et d'étendre son impact. Au lieu de se borner à s'assurer que les projets étaient convenablement évalués et exécutés, la Banque serait en mesure de se concentrer sur les orientations choisies et d'exercer ainsi une plus grande influence sur la stratégie et la tactique à suivre dans le secteur. Mais il fallait pour cela que l'emprunteur fournisse le personnel nécessaire pour bien préparer et exécuter les projets, ce qui, malheureusement, n'a pas toujours été le cas.

43. Avec le recul, il semble que le dialogue sur les orientations, pierre angulaire des prêts sectoriels, n'ait pas été utilisé aussi efficacement qu'il aurait dû l'être. L'une des raisons en est que la Banque ne possédait pas, sur le pays, d'informations suffisantes pour régler, à la satisfaction des deux parties, les problèmes soulevés par des objectifs sectoriels controversés, comme les relèvements de tarifs, les compressions de personnel et l'interruption de services non économiques. En outre, les calendriers fixés pour les opérations initiales ont, semble-t-il, été trop courts, les problèmes sectoriels n'étant pas susceptibles d'un traitement ponctuel. Avec un horizon temporel plus long, il eût été plus facile de tenir compte de la dimension sociale et politique qui, pour avoir d'abord été négligée, a provoqué par la suite des retards de décaissements, les conditions convenues s'avérant trop difficiles à réaliser. A mesure qu'augmentera le nombre d'opérations de prêts au secteur des transports, ces problèmes et les leçons à retenir deviendront plus clairs.

44. La quasi-totalité des projets urbains examinés cette année ont pêché par excès de complication. Le Deuxième projet de développement urbain de Calcutta comptait 54 sous-projets dans 11 secteurs, soumis à 32 clauses. C'était non seulement trop demander à des organismes d'exécution relativement inexpérimentés, mais mettre au jour des conflits latents entre organismes sectoriels dont beaucoup n'avaient participé que de manière superficielle à la préparation du projet. Bien qu'ils soient partis de bonnes intentions et qu'ils

se soient voulus exhaustifs, les projets de développement urbain ont pour la plupart buté sur l'incapacité de l'emprunteur et de la Banque à coordonner et gérer des efforts d'une telle complexité.

45. Les principales questions qui ont été soulevées par les projets d'alimentation en eau et d'assainissement l'ont été également à propos de plusieurs autres secteurs : adaptation des projets aux conditions du pays, gestion financière des projets et respect des clauses correspondantes des prêts (voir par. 22 et 29).

## Ressources humaines

46. Il a toujours été très difficile de mesurer les réalisations des projets d'éducation. Les conclusions ne sont, tout au plus, que des conjectures, les possibilités d'analyse étant limitées notamment par la faiblesse des rapports entre, d'une part, les objectifs et les moyens énoncés lors de l'évaluation et, d'autre part, les résultats obtenus une fois le projet achevé, ainsi que par l'absence d'instruments pour mesurer le produit obtenu. Par ailleurs, le renforcement des ressources humaines étant universellement reconnu comme une des grandes priorités du développement et de la lutte contre la pauvreté, il existe, de ce fait, une nette contradiction entre le caractère prioritaire des projets d'éducation et le manque d'intérêt accordé aux moyens mis en place pour mesurer leurs résultats.

47. Il y a déjà dix ans, une importante étude de l'OED sur le secteur de l'éducation recommandait à la Banque de renforcer les activités de recherche éducative, tant sur le plan interne à la Banque que sur celui des institutions emprunteuses. Cette recommandation n'a encore reçu que très peu d'attention. Il faudrait appuyer les projets visant à renforcer les capacités de recherche éducative et d'évaluation de l'emprunteur. Il faudrait, au stade de l'évaluation des projets, demander aux auteurs de donner des indications sur les résultats de projets d'éducation antérieurs et sur la réalisation d'objectifs à plus long terme.

48. L'évolution des stratégies de prêts d'éducation a conduit à beaucoup compter, et souvent à trop compter, sur les apports d'assistance technique, en particulier d'experts, pour de nombreuses activités - exécution des projets, renforcement des institutions et conseils en matière d'orientation. Dès 1978, l'Examen annuel faisait état de problèmes d'assistance technique et notait, en particulier, les réserves de certains emprunteurs quant au coût et à l'utilité des experts expatriés. Les projets examinés font apparaître une certaine amélioration dans la mise en oeuvre de l'assistance technique, par suite de l'accroissement du nombre de bourses de perfectionnement et du nombre de consultants locaux par rapport aux experts expatriés.

49. En attendant les conclusions d'une étude en cours sur les chances de durabilité de l'impact des projets d'éducation, on a examiné la question pour 49 projets qui ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective au cours des trois dernières années. Le bilan n'est pas encourageant. En ce qui concerne le taux

de remplissage des nouveaux établissements et l'insertion professionnelle des élèves à la fin de leurs études, les institutions participantes ont rarement atteint, une fois le projet achevé, les objectifs fixés lors de l'évaluation. Le financement a représenté un gros problème. Pour plus des trois quarts des projets, le financement des dépenses de fonctionnement a été insuffisant, ce qui est peut-être le facteur le plus déterminant pour la durabilité des avantages des projets. De précédents Examens annuels ont souligné qu'il fallait, dans la conception des projets d'éducation, tenir compte des capacités du pays en matière d'entretien et de personnel. Ce qui paraît avoir manqué aussi est une évaluation exacte et réaliste de cette capacité.

50. Cela dit, ces projets ont permis de développer les capacités locales. Souvent, les bureaux de projets et leur réserve d'experts sont devenus d'importants véhicules de développement global du secteur, ajoutant à leurs tâches habituelles la charge de tous les projets qui font l'objet d'un financement international ou se voyant confier, au sein des ministères de l'éducation, le soin des constructions scolaires. C'est parce qu'elle a su reconnaître l'importance de ces avantages à long terme que la Banque en est venue à appuyer l'institutionnalisation des organismes d'équipement et d'entretien des bâtiments scolaires.

### **Prêts d'ajustement structurel**

51. Les conclusions de cette partie de l'Examen se fondent sur l'évaluation rétrospective des sept PAS du groupe de projets examinés - à la Corée, au Malawi, à Maurice et à la Yougoslavie - plus celle de deux PAS à la Turquie achevés en 1988.

52. Outre les effets de la libéralisation des échanges sur les recettes de l'Etat (par. 31), plusieurs leçons se dégagent de la mise en place de réformes en matière de politique commerciale. Tout d'abord, le rythme de la libéralisation des importations par la réduction simultanée des restrictions quantitatives et des droits de douane doit aller de pair avec la croissance des exportations. Ensuite, il y a beaucoup à dire en faveur de la progressivité des mesures de libéralisation des échanges, en commençant par la réduction et la suppression des restrictions quantitatives, pour ensuite réduire les droits de douane. La troisième leçon est qu'une aide à l'ajustement, sous la forme d'avantages et de crédits budgétaires, ainsi que de transferts de technologies, est indispensable à la bonne marche de l'ajustement.

53. La réforme des entreprises publiques était un objectif important des programmes examinés. Les principales leçons à retenir sont, tout d'abord, qu'il n'est pas de solutions faciles aux problèmes des entreprises publiques, puisque celles-ci fonctionnent dans des conditions politiquement sensibles. Il faut faire preuve de patience, préparer les esprits et procéder selon une démarche consensuelle. La deuxième leçon est que les compétences techniques de la Banque dans le domaine des entreprises publiques ont été dispersées à travers de nombreux départements et services différents, qu'elles commencent parfois à dater, et qu'elles n'ont pas toujours été assignées là où on en a besoin. La

---

troisième leçon est que le meilleur instrument pour résoudre les problèmes des entreprises publiques est le prêt d'ajustement sectoriel (PASEC), avec une étude distincte pour chaque catégorie d'industrie.

54. En ce qui concerne l'application des stratégies sectorielles, le bilan est inégal. Ce sont les réformes agricoles qui se sont révélées les plus difficiles. Les gouvernements se sont montrés réticents à supprimer les subventions, surtout à une époque de baisse rapide des salaires urbains réels et d'aggravation du chômage. L'intervention au niveau du secteur a donné les meilleurs résultats lorsqu'elle a été précédée par des études bien conçues qui examinaient les problèmes et les options, et considéraient attentivement les aspects politiques des réformes. Idéalement, ces études auraient dû être réalisées en coopération avec l'administration de l'emprunteur, afin de rallier le maximum de suffrages en faveur des changements de politique envisagés.

55. La façon dont l'assistance technique a été assurée appelle un certain nombre de conclusions. La première est qu'elle ne remplace pas un travail d'études économiques et d'analyses sectorielles soigneusement conçu et orchestré, qui favorise le dialogue dans un environnement sans crise. Ensuite, les études lancées au cours d'un programme d'ajustement structurel ont eu tendance à se vouloir exhaustives, dépassant les capacités d'absorption, de fixation des priorités et d'exécution de l'emprunteur, ainsi que les capacités de la Banque à fournir les conseils nécessaires et à assurer un certain contrôle. La Banque devrait faire preuve de sélectivité dans le choix des études.

56. Plusieurs conclusions ont été formulées sur la conditionnalité. Tout d'abord, il ne sert à rien de fixer des conditions que la politique de l'emprunteur ne cautionne pas. Ensuite, il faut que les conditions soient solidement ancrées dans un travail crédible d'études économiques et d'analyses sectorielles ou d'assistance technique. La troisième conclusion est qu'il faut pouvoir détecter et revoir à temps des conditions dont on constate qu'elles sont irréalisables, inefficaces ou inadaptées. La quatrième est qu'il faut concentrer les conditions sur les ajustements clés à opérer dans le cadre du programme, au lieu de les répartir entre des points secondaires. La cinquième est qu'il faut prendre en compte les conséquences macroéconomiques des orientations prescrites. Ce que l'on peut dire également, et qui résulte de l'expérience plus large que l'on a maintenant des opérations d'ajustement structurel, c'est qu'il faut améliorer la méthode d'évaluation des PAS ainsi que l'analyse nécessaire pour déterminer les éventuelles incidences sociales des réformes recommandées.

57. Tout le domaine des modalités de mise en oeuvre des PAS appelle une analyse plus approfondie. Les évaluations rétrospectives ont ouvert trop peu d'aperçus sur la périodicité, la portée et l'influence du contrôle exercé par la Banque sur la mise en place des nouvelles orientations. Elles n'ont pas permis non plus de dégager une image suffisamment claire des règles de passation des marchés, ni de l'application qui en a été faite, ni, par conséquent, de la nature des diverses importations financées à l'aide des PAS, ni, en fin de compte, des objectifs de développement visés par ces importations. Maintenant que les PAS, jusqu'ici prédominants, font place de plus en plus aux PASEC, il est nécessaire de mieux étudier ce passage du structurel au sectoriel, à la fois

pour pouvoir distinguer clairement entre les importations à l'échelle nationale et à l'échelle sectorielle, et pour que les missions de supervision de la Banque soient en mesure de contrôler les importations financées par les PAS et les PASEC, en fonction des critères qui auront été définis.

58. Il était quasiment impératif, étant donné le climat de crise qui régnait au moment où les PAS ont été lancés, que le FMI entreprit de son côté une action parallèle dans la plupart des pays bénéficiant de ce type de prêts. Les transferts de ressources et en particulier les conditions dont étaient assortis les programmes du FMI ont été des plus utiles pour atteindre les objectifs de libéralisation des échanges et de croissance économique. L'Examen annuel de 1987 recommande à la Banque et au Fonds de renforcer leur coopération, en vue d'harmoniser les conditions dans les domaines du commerce et de la politique budgétaire, ainsi qu'en matière de subventions aux exportations.

---

## I. RESULTATS DES PROJETS

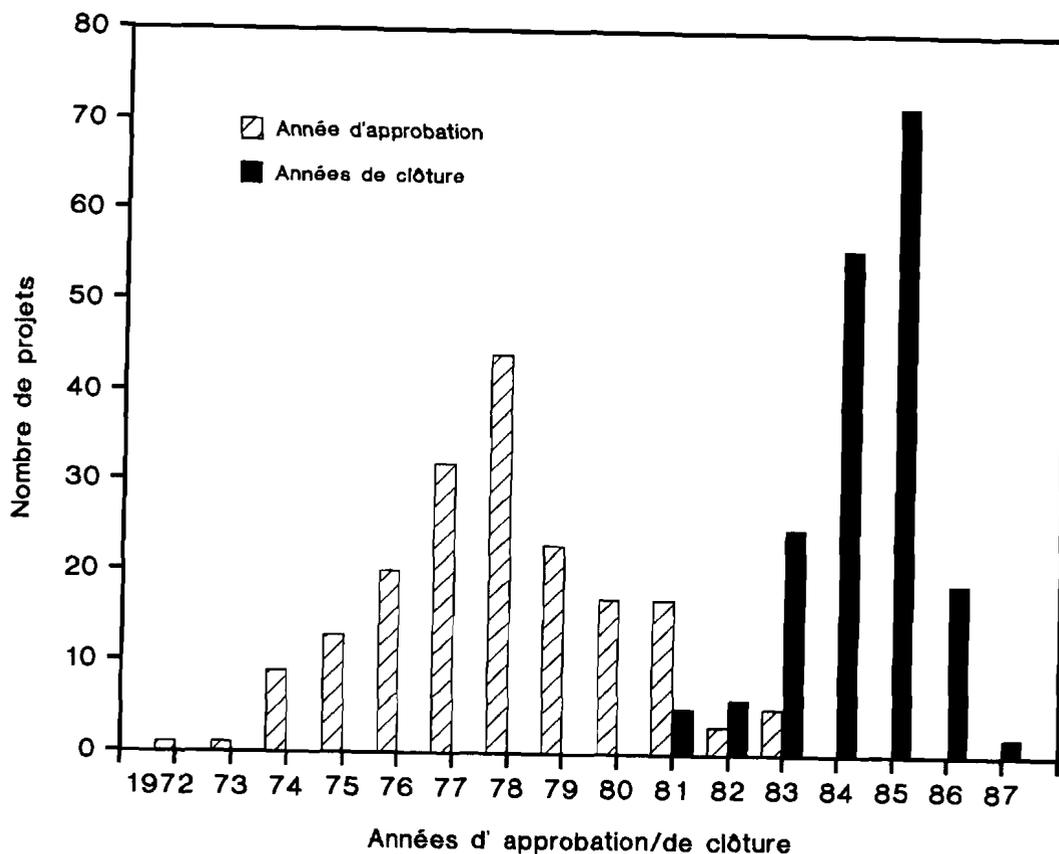
1.01 En 1987, le Département de l'évaluation rétrospective des opérations (OED) a examiné au total 187 opérations de prêt et de crédit du Groupe de la Banque<sup>1/</sup>. Environ 45 % (83 opérations) ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective en profondeur avec mission sur le terrain, ou d'une évaluation rétrospective intermédiaire à l'aide d'informations recueillies au siège de la Banque (Tableau 1 de l'Appendice). Dans les autres cas (104 projets), les services de l'OED se sont appuyés sur les rapports d'achèvement des projets (RAP), pour s'assurer qu'il avait été satisfait aux normes de qualité convenues et pour recueillir les informations nécessaires à la préparation de l'Examen annuel de 1987. Le présent Examen tire sa substance des RAP établis pour les 187 projets, mais il doit également beaucoup aux évaluations rétrospectives en profondeur réalisées par le Département, notamment pour analyser l'expérience des projets dans chaque secteur, et dans un certain nombre de cas il s'appuie sur des études spéciales de l'OED.

1.02 En ce qui concerne les 187 projets considérés, la première approbation remonte à 1972 et la date de clôture la plus récente est de 1987 (Figure 1.1). Mais, à quatre exceptions près, tous les projets ont été approuvés ou clos entre 1974 et 1986. Etant donné les chevauchements entre ces projets et ceux que l'OED a évalués en 1986 (Tableau 3 de l'Appendice), il faut être prudent dans l'interprétation des changements dans les résultats obtenus d'une année sur l'autre.

---

<sup>1/</sup> Toutes les références à la Banque, dans le présent Examen, s'entendent également de l'Association internationale de développement (IDA) et les références aux prêts s'entendent aussi des crédits, sauf indication contraire. Les références aux projets comprennent tous les types d'opérations auxquelles la Banque apporte son concours, dont un certain nombre sont désignés dans d'autres contextes sous l'appellation de prêts "hors projet", comme les prêts d'ajustement structurel.

**Figure 1.1**  
**REPARTITION DES PROJETS EVALUES EN 1987,**  
**PAR ANNEE D' APPROBATION ET DE CLOTURE**



Source: Tableau 2 de l'Appendice.

ek/w46776a

1.03 Des changements majeurs sont intervenus au niveau des politiques comme au niveau des instruments de prêt de la Banque, durant la principale période de lancement et d'exécution de ces opérations. Par exemple, le volume des prêts a augmenté rapidement, ce qui s'est accompagné d'importants changements dans la répartition sectorielle des prêts. C'est ainsi que le souci de faire reculer la pauvreté a entraîné l'augmentation du nombre de prêts pour des projets de développement rural et urbain. Dans le même temps, étant donné la crise économique mondiale - forte inflation, taux d'intérêt élevés, fluctuations des prix des produits de base et récession mondiale - les prêts hors projets se sont multipliés sous la forme de prêts d'ajustement structurel et sectoriel (PAS et PASEC). Pour aider les pays en développement dans la préparation des propositions de projets, la Banque a créé, en 1975, le Mécanisme de financement de la préparation des projets (PPF).

1.04 Le présent chapitre examine la nature des opérations ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987 et formule un certain nombre d'appréciations sur les résultats obtenus.

## A. Projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective

1.05 Le Tableau 1.1 indique, par secteur et par région, la répartition des projets évalués en 1987. (Les tableaux de l'Appendice, qui fournissent des informations plus détaillées par type d'opération, suivent une présentation semblable, à ceci près que les prêts d'ajustement structurel y figurent au sein de groupements plus larges ayant reçu l'appellation de prêts-programmes et de prêts d'ajustement macroéconomique. Parmi les prêts examinés en 1987, ce groupe ne comprenait que des PAS.) Les cinq groupements sectoriels figurant dans le Tableau 1.1 montrent à peu près la façon dont sont réparties les attributions opérationnelles entre les divisions de la Banque, à la suite de la réorganisation de juillet 1987, qui a vu réduire au nombre de quatre l'ancien groupe des six bureaux régionaux.

**Tableau 1.1 : REPARTITION DES PROJETS EVALUES ET MONTANTS PRETES PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987**

<u>Répartition des opérations</u>	<u>Projets évalués</u>		<u>Montant du prêt/crédit</u>	
	Nombre	%	Milliards de \$EU	%
<u>Secteur</u>				<u>/a</u>
Agriculture et développement rural	67	36	2,0	27
Industrie et énergie	42	22	2,2	29
Infrastructure et développement urbain	49	26	1,9	26
Ressources humaines et assistance technique	22	12	0,4	5
Prêt d'ajustement structurel	7	4	1,0	13
<u>Région</u>				
Afrique	49	26	0,8	11
Asie	50	27	3,1	41
EMENA	49	26	2,2	29
LAC	39	21	1,4	19
<u>TOTAL</u>	<u>187</u>	<u>100</u>	<u>7,5</u>	<u>100</u>

Source : Tableaux 4, 5 et 6 de l'Appendice.

/a Dollars courants.

1.06 La majorité des 67 projets agricoles, qui représentaient plus du tiers des projets examinés cette année, a été approuvée entre les exercices 75 et 80, période durant laquelle les prêts de la Banque pour le développement rural ont atteint des chiffres records. Ces projets ne comprennent que cinq

projets industriels. Quinze concernaient des sociétés financières de développement (SFD), dont neuf représentaient une première opération et le reste des opérations relais. Les projets du secteur de l'énergie étaient au nombre de 12 pour l'électricité, six pour le pétrole et un pour la prospection charbonnière. Le secteur des télécommunications comptait trois projets. Les 22 projets du secteur des transports se répartissaient comme suit : 15 projets routiers, quatre projets ferroviaires et trois projets portuaires. Les 12 projets urbains, dont trois pour le transport urbain, comprenaient certaines des premières activités dans le secteur urbain à recevoir une aide de la Banque. Le reste des opérations se répartissait comme suit : 15 en alimentation en eau et assainissement, 16 en éducation, six en assistance technique et sept en ajustement structurel. Si le nombre de projets ne varie guère d'une région à l'autre, il y a par contre des différences considérables dans le montant des prêts attribués, avec notamment plus de 40 % des montants en dollars E.U. affectés à l'Asie.

1.07 Deux projets, l'un en irrigation et l'autre en alimentation en eau et assainissement, ont connu de grosses difficultés qui ont entraîné l'annulation par le Groupe de la Banque de la plus grosse partie des fonds engagés et l'abandon des investissements prévus par les emprunteurs. Le présent Examen ne se basera donc que sur les résultats des 185 projets restants.

1.08 Un autre projet, le Quatrième projet algérien d'éducation, a, lui aussi, fait l'objet de grosses annulations de fonds du Groupe de la Banque--92 %. Toutefois, l'emprunteur en a poursuivi la mise en oeuvre à l'aide de ses propres ressources. Le total des montants annulés pour ces trois projets s'est élevé à 105 millions de dollars E.U. Si l'on tient compte des autres annulations, le total global s'est élevé à 697 millions de dollars E.U., soit 9 % des 7,5 milliards de dollars E.U. correspondant au montant total des prêts et des crédits engagés (Tableau 4 de l'Appendice). Le pourcentage des décaissements a donc été de 91 %.

## **B. Résultats des projets**

1.09 Avant de présenter les résultats des projets, il n'est peut-être pas inutile de dire quelques mots sur la méthode d'évaluation que l'OED a utilisée en 1987. Dans le cas de certaines catégories de projets, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'industrie et des transports, le taux de rentabilité économique des projets (TRE) a été calculé lors de l'évaluation initiale du projet et recalculé une fois le projet achevé. Dans le cas des services publics, on a utilisé le surcroît de recettes imputable au projet comme un indicateur de rentabilité économique. Tout TRE se calcule sur la base d'une comparaison des coûts et des avantages, que l'on mesure en utilisant des prix de référence indiquant des valeurs réelles pour l'économie. Les coûts et avantages comprennent quatre indicateurs de performance que la Banque juge particulièrement importants : durabilité des avantages, progrès au niveau du renforcement des institutions, retards et dépassements de coûts. Le TRE du projet a été calculé dans environ la moitié des projets évalués. Dans le cas des projets pour lesquels le calcul d'un TRE n'était pas approprié--dans

certaines des catégories de projets mentionnées ci-dessus, ainsi que dans le domaine des ressources humaines, des PAS et de l'assistance technique--, les résultats d'un projet donné ont été évalués sur la base d'un jugement portant sur les réalisations du projet et la réalisation des objectifs du projet, au moyen des quatre indicateurs notés ci-dessus. Ont été jugés satisfaisants les projets ayant un TRE suffisant, ou, dans le cas où le TRE n'était pas calculable, les projets ayant satisfait aux autres conditions et obtenu, de ce fait, des résultats acceptables.

1.10 Ce chapitre évalue les résultats des projets à travers un certain nombre de perspectives : tout d'abord une évaluation globale de l'ensemble des projets exécutés, au moyen des divers indicateurs de performance; ensuite les TRE, pour les projets pour lesquels ils ont été calculés; en troisième lieu, la durabilité des avantages des projets, dans tous les cas où cela a constitué un problème majeur; quatrièmement, les résultats en matière de renforcement institutionnel, lorsque c'était là un des objectifs du projet; enfin, on a essayé de déterminer dans quelle mesure les projets ont été exécutés dans la limite des coûts et des délais estimés lors de l'évaluation. Dans de nombreux cas, les chiffres indiqués représentent des moyennes, par exemple, pour les TRE et les pourcentages de dépassements de coûts. Ces moyennes sont des indicateurs de performance parfois un peu grossiers, pouvant recouvrir des résultats individuels très divers, d'un projet à l'autre. Cette diversité fera l'objet d'une plus grande attention dans les chapitres suivants.

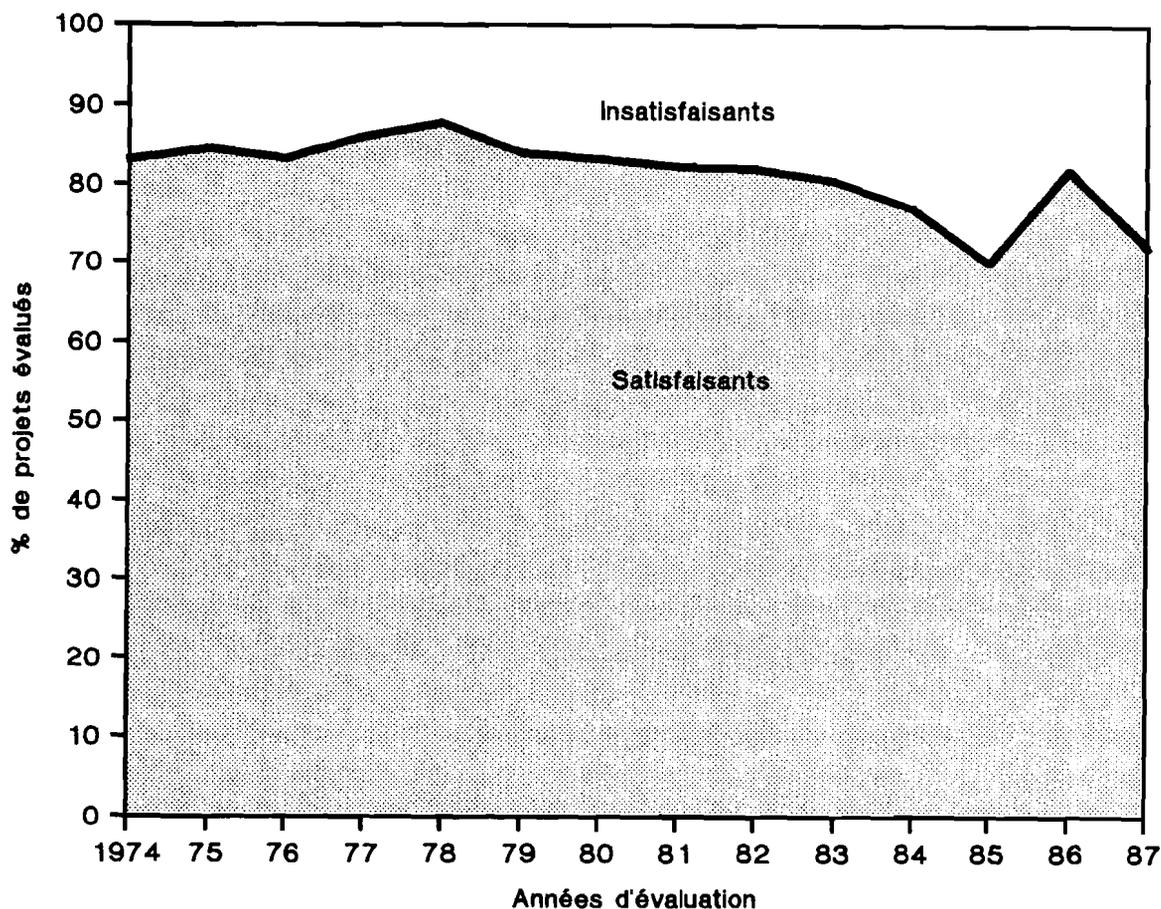
### **Evaluation globale du groupe des projets examinés**

1.11 Près des trois quarts (72 %) des projets examinés en 1987 ont donné des résultats jugés satisfaisants. En comparaison, les pourcentages, pour la période triennale 1984-86, avaient été, respectivement, de 76 %, 70 % et 82 % (Figure 1.2 et Tableau 8 de l'Appendice)<sup>2/</sup>. En 1987, le taux de succès des investissements--la proportion du coût total des projets correspondant à des opérations satisfaisantes--a été de 76 %.

---

<sup>2/</sup> L'OED a utilisé, pour 1985 et 1986, une méthode différente qui a donné des résultats plus favorables. Ce changement de méthode est expliqué dans la Section C.

**Figure 1.2**  
**EVALUATION GLOBALE DES RESULTATS DES PROJETS,**  
**PROJETS EVALUES ENTRE 1974 ET 1987**



Source: Tableau 7 de l'Appendice.

ek/w48776d

1.12 Comme par le passé, les meilleurs résultats ont été enregistrés essentiellement dans les régions Asie, et Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord (EMENA), qui, à elles deux, ont représenté 61 % de tous les projets considérés comme satisfaisants. Des 50 projets réalisés en Asie, 84 % ont été jugés satisfaisants (Tableau 1.2). Ce taux a été de 83 % pour les 48 projets d'EMENA, et, respectivement, de 68 et 53 % pour les régions Amérique latine et Caraïbes (LAC), et Afrique.

1.13 Le taux de réussite ventilé par secteurs a atteint 86 % pour les sept projets d'ajustement structurel, 61 % pour les projets d'agriculture et de développement rural, le taux de réussite des autres projets se situant entre ces deux extrêmes. (Pour plus amples détails, voir Tableau 7 de l'Appendice.) Les 134 projets jugés satisfaisants étaient répartis comme suit : 40 dans le secteur de l'agriculture et du développement rural, 35 dans celui de l'industrie et l'énergie, 36 dans celui de l'infrastructure et du développement urbain, 17 dans celui des ressources humaines et de l'assistance technique, et six étaient des prêts d'ajustement structurel.

1.14 Les résultats globalement insuffisants ont continué à être concentrés dans la région Afrique, qui vient en tête avec 45 % d'échecs (ainsi par exemple,

sur les 15 projets d'agriculture, 13 n'ont pas donné les résultats escomptés). Cette région a été la plus durement touchée par les turbulences de l'économie mondiale évoquées plus haut et par des catastrophes naturelles telles que la sécheresse, dont les effets n'ont pu être absorbés par une infrastructure institutionnelle trop faible. La région Amérique latine et Caraïbes, qui représentait le cinquième des projets, vient ensuite, avec 24 % d'échecs. Cette région a été gravement touchée par des distorsions macroéconomiques, ainsi que par de sérieuses restrictions budgétaires dans tous les programmes de développement.

Tableau 1.2 : BILAN GLOBAL DES PROJETS EVALUES  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987

<u>Secteur</u>	Pourcentage de projets dont les résultats ont été jugés :	
	<u>satisfaisants</u>	<u>insatisfaisants</u>
	%	%
Agriculture et développement rural	61	39
Industrie et énergie	83	17
Infrastructure et développement urbain	75	25
Ressources humaines et assistance technique	77	23
Prêts d'ajustement structurel	86	14
<u>Région</u>		
Afrique	53	47
Asie	84	16
EMENA	83	17
LAC	68	32
<u>TOTAL</u>	72	28
	==	==

Source : Tableau 7 de l'Appendice.

1.15 Des 51 projets jugés insatisfaisants<sup>3/</sup>, 26 étaient des projets d'agriculture. Dix étaient des projets de développement sous-régional, qui ont connu les mêmes problèmes que ceux dont il a été fait état dans de précédents

3/ De par la nature des critères utilisés pour définir un projet "réussi", il n'était pas aisé d'y satisfaire et il convient de noter que pour beaucoup des projets jugés insuffisants, le bilan n'était pas totalement négatif, certains ayant parfois eu un taux de rentabilité positif, même s'il s'agissait d'un taux très faible.

Examens et dans le récent rapport de l'OED sur le développement rural<sup>4/</sup>. Sur les 16 autres projets, cinq étaient des projets d'élevage, quatre d'irrigation, trois d'agro-industrie, et quatre des projets impliquant "d'autres" sous-secteurs agricoles. Les mauvais résultats obtenus s'expliquent par diverses raisons : des augmentations importantes de coûts, des insuffisances au niveau de l'exécution, un manque de volonté politique de la part des gouvernements, une mauvaise appréciation des possibilités de production, et des facteurs externes tels que des prix défavorables, une vague de sécheresse ou une guerre civile.

1.16 Des deux projets industriels jugés insatisfaisants, l'un était un projet portant sur une mine dont la remise en état n'avait été que partiellement achevée, au moment où elle a été fermée, suite à la chute des prix. Trois des projets SFD ont enregistré un bilan à peu près nul par manque de possibilités d'investissement, suite à des troubles politiques dans l'un des pays et en raison de la politisation de la SFD dans un autre pays. Les résultats d'un projet d'électricité et d'un projet de télécommunications ont été considérés également comme insuffisants. Les six opérations de transport dont le bilan a été jugé insatisfaisant comprenaient deux projets routiers, deux projets ferroviaires et deux projets portuaires. Le reste des projets considérés comme non réussis se répartissaient comme suit : deux projets urbains, quatre projets d'alimentation en eau et d'assainissement, cinq projets d'éducation, et un PAS.

1.17 L'évaluation des PAS demeure difficile, en général, parce que la méthode suivie n'est pas encore comparable à celle que l'on emploie pour les projets d'investissement de portée plus restreinte. En outre, l'intervention de facteurs exogènes et un certain nombre de lenteurs font qu'il est difficile d'expliquer les résultats obtenus. Le seul PAS à n'avoir pas donné satisfaction--le PAS à la Yougoslavie--s'est révélé être par trop ambitieux. Les résultats obtenus par les trois autres pays bénéficiaires de PAS, en ce qui concerne la croissance économique, l'inflation, l'ajustement des paiements extérieurs et les finances publiques ont été inégaux. La Corée et Maurice ont atteint la plupart, sinon la totalité, des objectifs définis; le pays qui a le moins réussi, après la Yougoslavie, a été le Malawi.

1.18 Le Chapitre VII revient plus en détail sur plusieurs des problèmes soulevés par les PAS, mais il est un aspect de la méthode suivie pour évaluer les PAS dont il y a lieu de parler ici. Il y a une certaine disparité entre la méthode suivie pour évaluer les projets d'ajustement structurel et celle qui, comme pour les projets d'agriculture, d'industrie et de transport, compare les résultats projetés avec et sans le projet. Sans doute existe-t-il de nombreuses autres évaluations, comme pour les projets d'éducation, d'assistance technique et de population, de santé et de nutrition, qui, comme dans le cas des PAS, ne se hasardent pas à faire ce genre de comparaison, mais il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire de mettre au point un cadre analytique intégré pour mieux comprendre les rapports entre les différentes mesures prescrites par un programme

---

4/ OED, World Bank Experience with Rural Development, 1965-86 (La Banque mondiale et le développement rural, 1965-86), Rapport N° 6883, OED, Washington, D.C. : Banque mondiale, 16 octobre 1987.

d'ajustement structurel, et les résultats qui en sont attendus au plan macroéconomique. Un tel cadre serait également utile pour les évaluations rétrospectives.

### Projets dont le taux de rentabilité économique a pu être calculé

1.19 Pour certaines catégories de projets, le TRE constitue un critère relativement objectif de la rentabilité du projet. Il est calculé une première fois au moment de l'évaluation du projet, puis recalculé à l'achèvement du projet, dans le RAP. Le taux moyen de rentabilité économique recalculé pour 96 projets en 1987 a été de 13,0 % (Tableau 1.3), soit plus de deux points de moins que l'an dernier (15,7 %). La désagrégation de la moyenne globale des TRE pour 1987 fait apparaître un certain nombre de différences entre les grands types de projets et les Régions, comme indiqué dans le Tableau 1.3, avec des TRE moyens allant de 9 à 21 %. En poussant encore la désagrégation, on peut voir qu'il y a une variation plus importante encore entre secteurs et sous-secteurs, avec certains TRE situés en dehors de cette fourchette de 9 à 21 % (au-dessous de 9 % pour l'alimentation en eau et l'assainissement, et au-dessus de 21 % pour le transport et l'énergie), comme indiqué au Tableau 10 de l'Appendice.

Tableau 1.3 : TRE DES PROJETS EVALUES RECALCULES  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987

<u>Secteur</u>	<u>TRE moyen recalculé /a</u>
Agriculture et développement rural	13,1
Industrie et énergie	10,2
Infrastructure et développement urbain	21,2
Ressources humaines et assistance technique	-
Prêt d'ajustement structurel	-
 <u>Région</u>	
Afrique	16,4
Asie	19,0
EMENA	8,9
LAC	17,8
 <u>TOTAL</u>	 <u>13,0</u>

/a Moyenne pondérée des divers TRE (les moyennes non pondérées sont indiquées au Tableau 9 de l'Appendice). Cela ne comprend pas les projets pour lesquels on ne disposait pas des éléments d'information nécessaires, et les projets qui ne se prêtent pas à l'établissement d'un TRE. De façon générale, les TRE ne s'appliquent pas au type d'opérations couvertes par les rubriques "ressources humaines et assistance technique" et "prêts d'ajustement structurel", ce qui explique le fait qu'ils ne figurent pas dans le tableau.

- Non disponible.

Source : Tableau 10 de l'Appendice.

1.20 Les TRE moyens mentionnés plus haut sont pondérés par les coûts des projets et indiquent donc approximativement la rentabilité de l'ensemble des ressources engagées. Si l'on considère que, pour les projets d'électricité comme pour les projets d'alimentation en eau, les avantages se mesurent essentiellement par la rentabilité financière des opérations, connue pour donner une estimation prudente de la valeur économique dans ces domaines, un taux moyen global de 13,0 % pour la moitié des projets examinés devient tout à fait acceptable. Ce chiffre soutient favorablement la comparaison, par exemple, avec les taux de rentabilité du capital des entreprises non financières aux Etats-Unis.

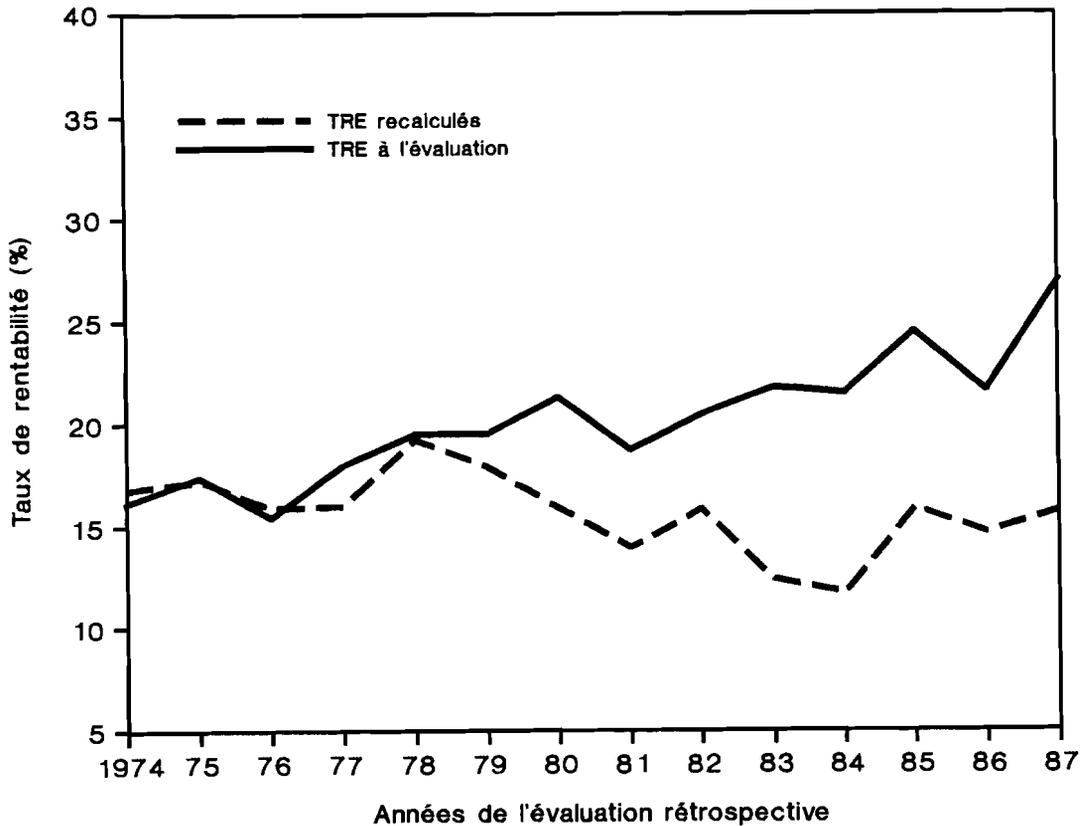
1.21 L'écart entre les TRE moyens tels qu'ils ont été calculés lors de l'évaluation des projets et recalculés à leur achèvement s'est légèrement creusé cette année pour passer à 10,8 % (Figure 1.3 et Tableau 11 de l'Appendice). Les TRE moyens n'ont pas été pondérés, pour attirer l'attention sur la qualité des TRE calculés au moment de l'évaluation en tant que prévisions. Toutes les régions ont connu ce "dérapage" des TRE, mais surtout la région Afrique--avec un écart de 20 %--, ce qui correspond au fait que la proportion des projets jugés insuffisants y était plus grande (para. 1.14). Des "dérapages" particulièrement importants ont affecté six des 94 projets couverts par l'analyse, et qui représentent à eux seuls 2,5 % de l'écart.

1.22 Pendant plusieurs années, les Examens annuels ont fait état de l'écart existant entre les prévisions des TRE faites par la Banque et les TRE recalculés au moment de l'achèvement et de l'évaluation rétrospective des projets. De nombreuses raisons ont été avancées, comme les dépassements de coûts et les retards, ainsi que la surestimation des prix des biens produits dans le cadre des projets. Mais aucune explication complète n'en a encore été donnée. Cette lacune est grave pour plusieurs raisons. Tout d'abord, alors que les résultats étaient inférieurs aux prévisions, la Banque s'est révélée incapable, faute d'avoir une explication globale de ce phénomène, de mettre au point une action corrective systématique. Ensuite, on ne sait pas très bien dans quelle mesure le problème est lié à la conception même du projet et à ce que l'on en attend, ou à la méthodologie utilisée lors de l'évaluation initiale du projet. L'incertitude qui entoure ce dernier point a, par exemple, récemment conduit un certain nombre de personnes à la Banque à se poser des questions sur l'intérêt que représente l'utilisation, par la Banque, des prix de référence, dans l'évaluation économique des projets, pour résoudre les problèmes posés par les distorsions de prix dans les pays emprunteurs. Il est évident que les causes de ce "dérapage" des TRE sont à tirer au clair. L'OED a procédé à une analyse préliminaire de ce phénomène dans les projets d'agriculture, et la Banque s'emploie à élargir ce type d'analyse aux différentes catégories de projets, afin de mieux définir les raisons de ce phénomène. Il est probable que la Banque se propose d'en étudier plus avant les implications pour ses services opérationnels.

1.23 Il arrive que le calcul des TRE ne s'applique qu'à une partie des projets, ce qui réduit d'autant leur utilité pour l'évaluation rétrospective globale de ces projets. Ainsi, les TRE recalculés à l'achèvement de huit des projets urbains examinés cette année se sont révélés inférieurs aux estimations de l'évaluation, mais à l'intérieur d'une fourchette qui n'en allait pas moins

une certaine partie du projet, ce que traduit donc bien la divergence des résultats d'ensemble, contrairement aux TRE élevés recalculés à l'achèvement des projets (para. 5.32).

**Figure 1.3**  
**TAUX DE RENTABILITE ECONOMIQUE**  
**des projets évalués entre 1974 et 1987**



Source: Tableau 11 de l'Appendice.

### **Durabilité des avantages des projets**

1.24 Suite aux conclusions de son étude de 1985 sur la durabilité des résultats des projets, effectuée sur la base des évaluations d'impact, l'OED en est venu à faire une place de plus en plus grande à l'évaluation de la durabilité des avantages des projets, encourageant les évaluateurs à examiner cette question séparément dans les rapports d'achèvement et lors de l'évaluation rétrospective des projets, et non seulement dans le cadre de l'évaluation générale des résultats des projets. Comme il l'a fait régulièrement depuis l'Examen annuel de 1983, l'OED s'est attaché à déterminer, en se fondant sur les informations tirées des rapports d'achèvement et de l'évaluation rétrospective des projets, le caractère durable des résultats des projets.

1.25 Comme le montre le Tableau 1.4, pour la moitié environ des projets, la durabilité des effets a été jugée "probable". Pour 18 % d'entre eux (et plus de 30 % en Afrique), elle a été jugée improbable et, pour 33 % environ (près de 40 % en Afrique), marginale ou incertaine. Les meilleurs scores ont été réalisés par l'industrie et l'énergie, les PAS, ainsi que par les régions Asie et EMENA. Ces résultats confirment, à peu de choses près, l'évaluation globale des résultats présentée plus haut (Tableau 1.2).

1.26 Les projets SFD illustrent bien les rapports existant entre le bilan global d'un projet et la durabilité de ses effets. Dans le cas des trois projets dont la durabilité a été jugée improbable, les raisons étaient les mêmes que pour celles avancées pour expliquer la médiocrité de leur performance globale : absence de possibilités d'investissements, instabilité politique dans un pays, et politisation de la SFD dans l'autre. Dans deux autres cas, toutefois, le caractère "incertain" de la durabilité des avantages du projet a été attribué à des facteurs négatifs qui n'ont pas fait l'objet d'une attention suffisante dans l'évaluation de la performance globale de ces projets.

1.27 L'un de ces deux derniers cas concernait un projet réalisé en Asie dont on attendait une contribution nettement plus importante pour la mise en place d'un bon système de prestation de crédit aux petites et moyennes entreprises. La viabilité financière et la solvabilité d'un grand nombre des institutions financières qui devaient fournir les crédits étaient menacés par des problèmes de recouvrement et d'arriérés. Malgré des efforts considérables, l'institution faitière n'a de façon générale pas été en mesure d'améliorer leurs résultats opérationnels et financiers.

Tableau 1.4 : DURABILITE DES AVANTAGES DES PROJETS EVALUES  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987

	Nombre total de <u>projets</u>	Pourcentage des projets où la durabilité des avantages a été jugée :		
		Marginale ou		
		<u>Probable</u> %	<u>incertaine</u> %	<u>Improbable</u> %
<u>Secteur</u>				
Agriculture et développement rural	67	43	27	30
Industrie et énergie	40	58	32	10
Infrastructure et développement urbain	46	43	35	22
Ressources humaines et assistance technique	22	50	50	0
Prêts d'ajustement structurel	7	86	0	14
<u>Région</u>				
Afrique	47	30	39	31
Asie	49	61	25	14
EMENA	48	61	31	8
LAC	38	42	37	21
<u>TOTAL</u>	<u>182</u>	<u>49</u>	<u>33</u>	<u>18</u>

Note : A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés et de trois autres projets portant sur la réalisation d'études.

Source : Tableau 12 de l'Appendice.

1.28 L'autre cas concernait une SFD africaine sous contrôle de l'Etat que l'on avait voulu, en la soumettant à de fortes pressions politiques, inciter à financer des projets non économiques. Cette politisation, à quoi sont venues s'ajouter des faiblesses d'ordre juridique qui rendaient difficile le recouvrement des créances, le manque de bons projets industriels à financer, et la création par l'Etat en 1981 de deux nouvelles institutions financières concurrentes, augurent fort mal de l'avenir de cette SFD. De plus, un grand nombre des sous-projets financés à l'aide du crédit ont échoué.

1.29 Il y a discordance, semble-t-il, entre les résultats de l'évaluation de la performance globale des projets et ceux d'une évaluation séparée de la durabilité des avantages des projets, problème qui a également été évoqué dans l'Examen annuel de l'année dernière. En règle générale, telle qu'elle est mesurée dans les calculs de TRE et les évaluations globales, la détermination de la durabilité demande, de la part des experts, une estimation précise - la plus précise possible - des avantages qui pourront être retirés du projet, dont

la durée de vie utile peut parfois être courte. Toutefois, même des projets dont la vie est courte peuvent donner des TRE satisfaisants. Par contre, les évaluations séparées relèvent d'une appréciation subjective qui, comme c'est le cas dans le Tableau 1.4, groupent les projets par durabilité "probable", "improbable" ou "marginale/incertaine". Il ne s'agit donc pas ici d'une estimation très précise de la probabilité, pour une durée qui peut de plus ne pas être bien définie. Ces deux méthodes ne donnent pas de résultats comparables, ce qui permet d'expliquer la discordance entre les estimations concernant la durabilité des avantages des projets et les évaluations de la performance globale de ces projets.

## Renforcement de l'appareil institutionnel

1.30 Plus de 90 % (172) des opérations examinées en 1987 comportaient d'importants objectifs institutionnels. Trente et un pour cent de ces projets ont été jugés, pour l'essentiel, réussis, 46 % partiellement réussis et 23 % se sont soldés par des résultats négligeables (Tableau 1.5). Ces résultats sont semblables à ceux dont il a été fait état dans les précédents Examens.

Tableau 1.5 : REALISATION DES OBJECTIFS INSTITUTIONNELS  
DANS LES PROJETS EVALUES, PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987

	Nombre de <u>projets</u>	Pourcentage de projets jugés s'être soldés par :		
		Un succès <u>important</u> %	Un succès <u>partiel</u> %	Des résultats <u>négligeables</u> %
<u>Secteur</u>				
Agriculture et développement rural	61	31	49	20
Industrie et énergie	42	29	59	12
Infrastructure et développement urbain	41	19	32	49
Ressources humaines et assistance technique	21	43	48	9
Prêts d'ajustement structurel	7	86	14	0
<u>Région</u>				
Afrique	46	28	37	35
Asie	46	39	46	15
EMENA	46	28	61	11
LAC	34	30	38	32
<u>TOTAL</u>	<u>172</u>	<u>31</u>	<u>46</u>	<u>23</u>

Note : A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés et de 13 autres projets ne comportant pas d'objectifs institutionnels.

Source : Tableau 13 de l'Appendice.

1.31 C'est surtout dans les projets d'énergie et d'éducation que les résultats ont été inégaux. Les efforts entrepris pour améliorer la compétence technique des organismes du sous-secteur de l'énergie ont généralement été couronnés de succès. Toutefois, dans quatre pays, les résultats n'ont pas été à la mesure de ce qu'on attendait, en raison des difficultés qu'il y a eu à recruter et retenir une main-d'oeuvre qualifiée, problème imputable à la faiblesse des salaires, à l'insuffisance de la main-d'oeuvre qualifiée, et au fait que la demande internationale de personnel qualifié était très élevée au début des années 80. En outre, dans l'un des projets, les efforts n'ont été que partiellement couronnés de succès parce que les consultants n'avaient pas les compétences nécessaires en matière de formation et d'assistance technique. Les efforts déployés pour améliorer les techniques de gestion ainsi que les systèmes financiers et comptables, dans le cadre des projets d'énergie, ont généralement été moins que satisfaisants.

1.32 Pour beaucoup de projets d'éducation, notamment en Afrique, il a largement été fait appel à des experts étrangers et/ou à la formation de personnel local pour en réaliser les objectifs institutionnels. Cette démarche a donné les meilleurs résultats lorsque existait déjà une base administrative capable de mieux absorber les apports du projet, et lorsque les mesures prises bénéficiaient de l'appui des gouvernements dans le cadre d'une stratégie de développement à long terme. Les résultats les plus décevants ont été ceux des projets d'infrastructure et de développement urbain dans les Régions Afrique, et Amérique latine et Caraïbes. Les quelques PAS examinés ont manifestement fait l'objet des appréciations les plus favorables (Tableau 13 de l'Appendice).

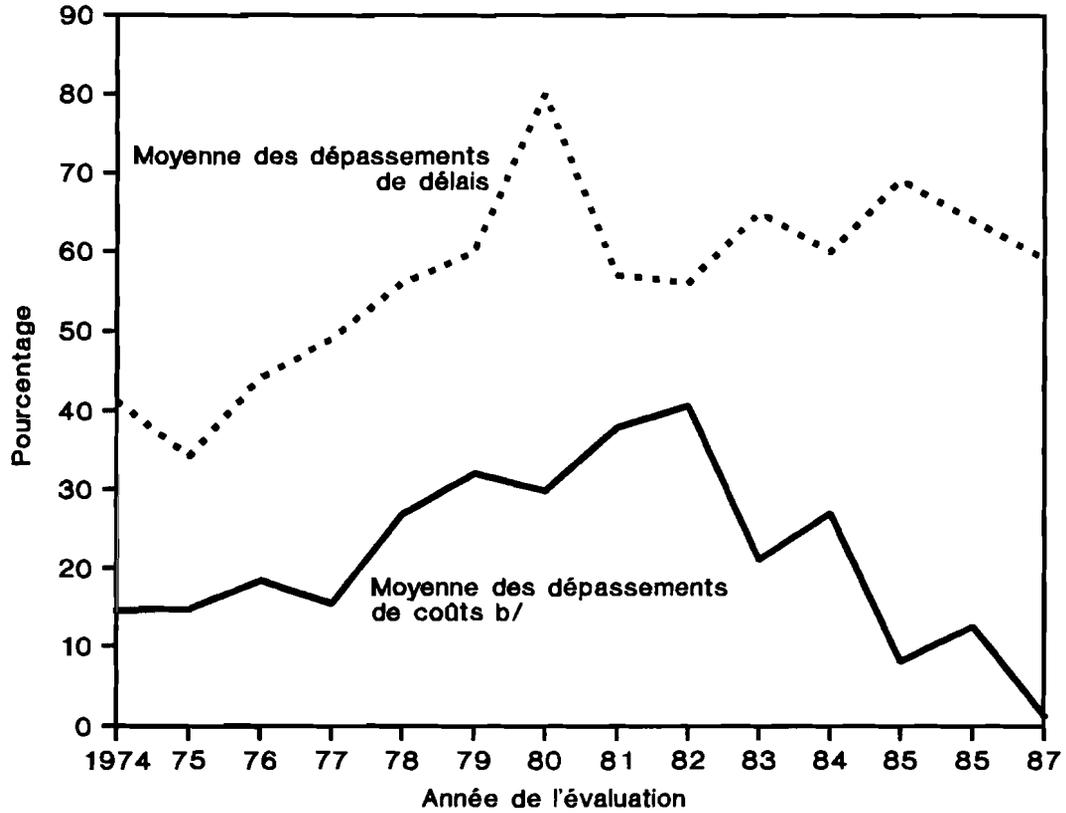
1.33 Les conclusions relatives au renforcement institutionnel montrent une fois de plus que les progrès dans ce domaine sont toujours très difficiles et, dans une certaine mesure, toujours remis en cause.

## **Coûts et durée d'exécution des projets**

### Coûts

1.34 Les écarts notés cette année entre les coûts estimatifs en dollars E.U. calculés au moment de l'évaluation des projets et les coûts effectifs, calculés à leur achèvement, ont été les plus faibles qui aient jamais été enregistrés (Figure 1.4 et Tableau 14 de l'Appendice) : la moyenne des dépassements de coûts n'a été que de 2 %, alors que, si l'on remonte jusqu'à 1974, cette moyenne s'est étagée entre 9 et 42 %. Comme le montre le Tableau 1.6, la moyenne des écarts de coûts entre les cinq groupements sectoriels et les régions a été relativement faible. Il n'en a pas été de même, toutefois, pour les divers projets, dont 30 environ ont connu des écarts d'au moins 40 % au-dessus ou au-dessous des estimations de l'évaluation.

**Figure 1.4**  
**DEPASSEMENTS DE COÛTS ET DE DELAIS a/**  
**1974-87**



a/ Moyenne non pondérée du pourcentage des dépassements pour les divers projets.

b/ Non compris les projets de SFD, de crédit agricole, les PAS et les projets d'assistance technique, auxquels la notion de coût du projet n'est pas applicable. Non compris également les projets pour lesquels on ne disposait pas des données nécessaires.

Source: Tableaux 14 et 15 de l'Appendice.

**Tableau 1.6 : ECARTS DE COUT ET DE DUREE D'EXECUTION DES PROJETS  
EVALUES PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987**

	<u>Moyenne des dépassements /a</u>	
	<u>Coût /b</u> %	<u>Temps</u> %
<u>Secteur</u>		
Agriculture et développement rural	0	51
Industrie et énergie	8	53
Infrastructure et développement urbain	2	73
Ressources humaines et assistance technique	0	83
Prêts d'ajustement structurel	-	24
<u>Région</u>		
Afrique	-6	60
Asie	-3	44
EMENA	5	76
LAC	16	61
<u>TOTAL</u>	2	60
	-	-

/a Moyenne non pondérée du pourcentage d'écart entre valeurs effective et estimative pour les divers projets.

/b Non compris les projets de SFD, de crédit agricole, d'assistance technique, et les PAS, auxquels la notion de coût du projet n'est pas applicable. Non compris également les projets pour lesquels on ne disposait pas de données relatives aux dépenses.

- Non disponible.

Source : Tableaux 16 et 17 de l'Appendice.

1.35 L'appréciation du dollar E.U. et l'existence de marchés d'équipement plus compétitifs ont fortement contribué à la faiblesse des dépassements. Pour 62 opérations dont on connaissait le coût estimatif total à la fois en monnaie nationale et en dollars, les dépassements de coûts en dollars ont été en moyenne de 3 % - soit près de la moyenne globale indiquée ci-dessus - alors qu'en monnaie nationale ils atteignaient en moyenne 42 %. Il existe donc, pour le groupe de projets examinés cette année, un important problème de coûts qui n'apparaît pas quand on mesure en dollars les écarts entre coûts estimatifs et coûts effectifs.

1.36 Les examens annuels de la question des coûts des projets soulèvent deux problèmes qui ont trait à la manière dont l'OED traite cet aspect des projets. Tout d'abord, son analyse porte sur les dépenses du projet et tend à négliger les coûts unitaires. Ensuite, on a toujours privilégié les comparaisons entre les dépenses (ou coûts) estimatifs et effectifs des projets, parce que l'on dispose pour cela de toutes les données comptables nécessaires. Par contre, des aspects plus importants du bilan des projets, comme le développement institutionnel, font l'objet d'une analyse moins exhaustive pour la simple raison que l'on manque relativement de données comparables.

1.37 Cette année, cependant, l'analyse des coûts des projets fait apparaître l'ampleur des modifications apportées à la portée des projets en cours d'exécution. De nombreux projets de transports ont été considérablement modifiés. Huit des projets urbains, et 10 des 14 projets d'alimentation en eau et d'assainissement qui ont été achevés ont connu le même sort. Un des aspects saillants des projets urbains a été les surestimations de coûts, dues à l'augmentation du cours du dollar. Par contre, les projets de télécommunications ont enregistré les plus fortes sous-estimations de coûts, pour deux raisons essentiellement : changements dans la portée des projets et conjonction des effets de l'inflation et des retards d'exécution. A cause des changements intervenus dans la portée des projets, changements liés, pour la plupart, à une estimation révisée de la demande, il a été difficile de savoir dans quelle mesure les coûts unitaires ont été convenablement appréciés à l'évaluation. Dans le domaine de l'éducation, le coût total des projets a, pour la troisième année successive, tant globalement que pour la plupart des projets pris isolément, été inférieur aux estimations. Le fait que la durée d'exécution de ces projets moins coûteux a été plus longue--ce qui est à première vue paradoxal--tient aux transformations profondes qui ont eu lieu, en cours d'exécution, dans la conception initiale des projets (Chapitre VI).

#### Calendrier d'exécution des projets

1.38 Les retards assez considérables enregistrés pour le groupe des projets examinés en 1987 ont été comparables à ceux des années précédentes. Le temps moyen nécessaire à l'exécution des projets entre l'accord de prêt et l'achèvement du projet, avait été estimé à 4,3 années lors de l'évaluation des projets, alors que la durée effective a été de 6,6 années. La différence--un retard de 2,3 années en moyenne--a été à peu près la même que celle qui avait été enregistrée en 1986. Le pourcentage moyen des retards d'exécution a été de 60 % (Tableau 1.6 et Figure 1.4). Cette tendance à sous-estimer le temps nécessaire à l'exécution des projets est d'une constance étonnante (Figure 1.4). Chose surprenante, il n'y a qu'un faible rapport entre le rythme d'exécution des projets et leur performance globale. Cela dit, la persistance de la Banque à mal apprécier la durée estimative de l'exécution des projets est quelque peu gênante.

1.39 Les retards les plus importants (70 % ou plus) ont été enregistrés dans les projets regroupés sous les deux rubriques "infrastructure et développement urbain" et "ressources humaines et assistance technique", ainsi que dans la région EMENA. Les projets de développement urbain, d'alimentation

en eau et d'assainissement, ainsi que d'éducation ont tous enregistré des retards de plus de 70 % en moyenne; les autres secteurs ou sous-secteurs à avoir enregistré des retards comparables ont été les agro-industries, l'industrie et les télécommunications (Tableau 17 de l'Appendice). Les raisons principales de ces longs retards ont été les mêmes que précédemment : manque de réalisme dans l'établissement des calendriers lors de l'évaluation initiale, en particulier pour la phase de démarrage, notamment en ce qui concerne la passation des marchés; tarissement imprévu des ressources de l'emprunteur, qu'il s'agisse de ressources d'origine interne ou de celles fournies par l'Etat; modification de la portée des projets. Dans le cas du transport, presque tous les projets ont enregistré des retards, allant parfois jusqu'à doubler la durée d'exécution prévue. Les principales causes, dans ces cas là, ont été des contraintes financières ou administratives, des problèmes de passation des marchés et de sous-traitance, des changements dans la portée des projets--soit pour corriger des insuffisances dans la préparation, soit pour accroître le volume de travail--, et des difficultés au niveau du personnel. Par contre, dans le cas du Premier projet de télécommunications d'Oman, le travail a été achevé exactement dans les 42 mois prévus lors de l'évaluation initiale, bien que la portée du projet ait été considérablement étendue.

1.40 La Banque a entrepris d'améliorer la qualité de ses prévisions en matière de durée d'exécution des projets. Dans les instructions qu'elle a données à ses services en 1985, il est demandé de tenir compte des tendances enregistrées dans le passé pour établir de meilleures prévisions du rythme des décaissements. Si l'expérience a montré, par exemple, que le décaissement des crédits à l'agriculture a demandé en moyenne sept ans, les équipes chargées de l'évaluation de ce type de projets devraient modifier en conséquence les prévisions en ce qui concerne la durée d'exécution des nouveaux projets. Autrement dit, il était demandé aux services de la Banque d'être réalistes et de prévoir explicitement des possibilités de dépassement des délais d'achèvement. Il est encore trop tôt pour évaluer l'effet de cette initiative.

1.41 Les instructions auxquelles on se réfère ci-dessus ne concernent pas la nécessité d'améliorer le rythme de l'exécution des projets, ce à quoi pourvoient d'autres directives de la Banque, comme la Directive 2.28 du Manuel opérationnel sur les règles de la préparation des projets, si importantes pour la présentation d'un projet au Conseil (para. 2.14).

### **C. La méthode suivie en 1985-86**

1.42 Au début des années 80, les services de l'OED s'étaient montrés préoccupés par le fait que la méthode d'évaluation en vigueur (para. 1.09) ne permettait pas de situer correctement les projets dont les résultats étaient marginaux, c'est-à-dire de ceux dont le bilan se situait entre les deux catégories de "satisfaisant" ou "insuffisant". C'est ce qui avait conduit l'OED à tenter une nouvelle méthodologie en 1985 et 1986. Celle-ci prévoyait quatre catégories :

Entièrement satisfaisant :	Le projet atteint ou dépasse tous ses principaux objectifs, ou obtient des résultats concluants à tous les points de vue ou presque.
Satisfaisant :	Le projet atteint la plupart de ses objectifs et enregistre des résultats satisfaisants, sans lacunes majeures.
Marginalement satisfaisant :	Le projet fait apparaître de grosses lacunes dans la réalisation des objectifs, mais n'en est pas moins jugé utile.
Insuffisant ou incertain :	Le projet réalise peu de ses objectifs, ou même aucun, et rien ne laisse prévoir qu'il aura été de quelque utilité.

Plutôt que d'utiliser un TRE comme indicateur de performance, il était demandé aux évaluateurs de formuler un jugement moins mécanique et plus subjectif. Cela permettait aussi de distinguer les projets jugés marginalement satisfaisants, alors que la méthode traditionnelle obligeait les évaluateurs à les classer comme satisfaisants ou insuffisants.

1.43 Toutefois, cette méthodologie utilisée en 1985-86 n'allait pas sans présenter ses propres problèmes, en particulier le caractère subjectif des évaluations, qui donnaient un poids important aux appréciations des évaluateurs et dont certaines étaient assez difficiles à expliquer pleinement. De plus l'absence d'une série d'évaluations globales fondée sur cette méthodologie n'a pas permis de dégager de tendances. Par exemple, le pourcentage de projets jugés globalement satisfaisants en 1985 et 1986 - respectivement, de 80 et 85 % - ne pouvait pas être utilement comparé à celui des années précédentes.

1.44 Les différences de résultats selon que l'on utilise l'une ou l'autre méthode sont apparues clairement en 1987. La méthode de 1985-86 évaluait à 12 % du groupe de projets examinés le pourcentage de projets jugés insuffisants ou incertains (Tableau 18 de l'Appendice), alors que la méthode traditionnelle donnait un pourcentage de 28 % (Tableau 7 de l'Appendice). La raison principale de cette apparente anomalie (apparente et non réelle, en ce sens que les deux méthodes ne sont pas comparables) est que les projets jugés, d'après la méthode 1985-86, avoir donné des résultats "marginiaux" étaient rangés par les évaluateurs, selon la méthode traditionnelle, soit dans la catégorie des projets satisfaisants, soit dans celle des projets jugés insuffisants. L'OED a refait les évaluations pour 1985-86 en utilisant la méthode traditionnelle afin d'obtenir une série chronologique cohérente.

1.45 Il est important de noter le sens et les limites précises des évaluations globales des résultats des projets financés par la Banque, car celles-ci paraissent toujours se prêter à des conclusions diverses quant à l'action de la Banque. En prenant des cas extrêmes pour illustrer notre propos, un pourcentage de résultats acceptables égal à zéro indiquerait que les prêts

de la Banque ont aggravé la situation des emprunteurs, ce qui mettrait sérieusement en question son action. Fort heureusement, il n'en a jamais rien été. D'un autre côté, un taux de succès de 100 % pourrait être interprété comme une tendance de la Banque à ne prêter que pour des opérations sûres, sans risques, trahissant ainsi son rôle de "prêteur de dernier ressort".

1.46            La réalité, bien sûr, réside quelque part entre ces deux extrêmes. On pourrait, de l'évaluation globale des résultats des projets examinés en 1987, tirer la conclusion que la Banque ne s'est pas dérobée au risque que présente la réalisation des projets et qu'elle joue bien le rôle de prêteur de dernier ressort. Etant donné la difficile conjoncture économique internationale, les résultats globaux enregistrés cette année--72 % de projets satisfaisants--donnent à la Banque un grand sujet de satisfaction. Cela dit, des améliorations sont possibles, notamment dans les domaines mis en lumière dans le présent Examen.

## II. PROBLEMES PRINCIPAUX RELEVES PAR LES EVALUATIONS RETROSPECTIVES DES PROJETS

2.01 Le Chapitre II présente les conclusions de l'examen d'un certain nombre de questions importantes soulevées au cours des chapitres précédents et suivants, portant sur la performance des projets. Il arrive souvent que les leçons que l'on pourrait tirer des projets réussis sont parfois un peu oubliées, face aux nombreux problèmes auxquels se heurtent les activités de développement; c'est pourquoi la section ci-après met en lumière les facteurs ayant contribué au succès de certains des projets évalués cette année. Les sections suivantes portent sur la préparation des projets, les moyens utilisés par la Banque pour adapter la conception des projets aux conditions du pays, les dépassements de coûts, la supervision des projets, et le financement des projets par des capitaux publics.

### A. Projets réussis

2.02 Ce genre d'étude confirmant souvent le vieux dicton selon lequel "les mauvaises nouvelles font oublier les bonnes", il a été décidé, cette année, de faire mention, de façon explicite, des projets ayant particulièrement bien réussi et ayant fait l'admiration de ceux qui les ont évalués. Cinq projets--agriculture, électricité, adduction d'eau, et deux prêts à l'ajustement structurel--ont été choisis pour les résultats excellents qu'ils ont enregistrés :

- o Usine à thé, Kenya
- o Centrale thermique de Bang Pakong, Thaïlande
- o Adduction d'eau à Kosovo, Yougoslavie
- o Premier et Deuxième prêts à l'ajustement structurel, Maurice.

La présente section récapitule les éléments qui ont le plus impressionné les évaluateurs; les chapitres sectoriels comportent des descriptions plus détaillées (sous forme d'encadrés) de ces projets et de leurs résultats.

2.03 Le projet d'établissement d'une usine à thé au Kenya a bénéficié à la fois de l'intérêt que lui a porté le Gouvernement et de dispositions institutionnelles qui ont encouragé l'autonomie des organismes chargés de l'exécution du projet et qui ont mis l'accent sur les responsabilités financières de ces organismes devant les bénéficiaires. Par exemple, des représentants des petits producteurs de thé ont siégé au conseil d'administration de l'usine et les institutions participantes ont dû justifier l'emploi des fonds. Autre point important, les institutions du projet étaient en grande partie autonomes financièrement.

2.04 Le projet d'alimentation en eau de Kosovo, en Yougoslavie, a bénéficié d'une excellente préparation et notamment du dynamisme d'un haut responsable qui a su motiver le personnel aussi bien que les bénéficiaires du projet. Dans ce cas également, ces derniers ont participé directement au financement du projet (à concurrence de 20 %) pour éviter de réduire l'envergure du projet au stade de la conception, étant donné le manque de ressources financières du Gouvernement.

2.05 Dans le cas du projet d'énergie thermique de Bang Pakong, en Thaïlande, une augmentation des tarifs a permis à la compagnie nationale d'électricité de fonctionner avec une autonomie raisonnable et de mieux concentrer son attention sur l'efficacité. Moins évidente, mais tout aussi importante, a été l'approche progressive utilisée pour le développement des institutions. Le projet est un excellent exemple du niveau d'efficacité que des services publics peuvent atteindre si, au lieu d'essayer de trop en faire trop vite, en misant tout sur un seul projet, ils poursuivent leurs efforts grâce à une série de prêts-projets visant des objectifs institutionnels et politiques. Dans l'ensemble, la longue association de la Banque avec la compagnie nationale d'électricité de Thaïlande, dans le cadre des dix prêts précédents, a été remarquablement efficace.

2.06 Les deux prêts à l'ajustement structurel consentis à l'Ile Maurice montrent dans quelle mesure il est possible de remédier à une situation macroéconomique déplorable, en ayant recours à des stratégies classiques mais mises en oeuvre avec fermeté par le Gouvernement. Faisant suite à une aide fournie par le FMI, ces prêts à l'ajustement sectoriel ont aidé le Gouvernement mauritien à abaisser les barrières protectionnistes, à réduire le fardeau budgétaire que représentaient des entreprises parapubliques dont la situation financière était mauvaise, et à établir des conditions propices à une augmentation des exportations de biens manufacturés et à une croissance de l'emploi.

2.07 Ces cinq projets ont en commun le fait que chacun d'entre eux comportait ou encourageait des institutions de type parapublic à assumer la responsabilité financière, en évitant le recours au financement public. En outre, dans les trois cas où les organismes d'exécution du projet ont été des institutions parapubliques (Kenya, Thaïlande et Yougoslavie), la Banque a consenti des prêts directs à ces dernières (moyennant des garanties de l'Etat) sans passer par un ministère de tutelle. Enfin, dans ces trois cas, le secteur public s'est cantonné dans un rôle de catalyseur, réduisant la plupart du temps son rôle en matière d'octroi de subventions.

2.08 Autre trait commun, évident dans les descriptions détaillées des projets en question : malgré leur indéniable succès, ces opérations ne se sont pas déroulées sans heurts. Chaque projet a été confronté à des problèmes, parfois graves. Leur aptitude à les surmonter a été dans certains cas mise au nombre de leur succès.

## B. Préparation des projets

2.09 Une observation commune, pour les projets examinés cette année, concerne la qualité de la préparation des projets, une préparation insuffisante des projets entraînant généralement des problèmes d'exécution et, dans bien des cas, affectant les résultats des projets; par contre, tenter de résoudre les problèmes pendant la phase de préparation du projet a parfois été une démarche très payante. Les responsables de l'évaluation rétrospective ont conclu que dans 39 % des projets, la préparation avait été insuffisante ou sujette à caution, et qu'elle avait été bonne ou suffisante dans 21 % des cas (Tableau 2.1). La présente section examine certains aspects du problème des insuffisances dans la préparation d'un projet. L'un des aspects particulièrement important, à savoir la façon dont les conditions particulières d'un pays sont prises en compte dans la conception d'un projet, est traité séparément dans la section suivante.

2.10 Les chapitres sectoriels donnent des exemples de projets bien préparés et de projets mal préparés, en focalisant l'attention sur les cas extrêmes. Ils indiquent, notamment, comment le Mécanisme de financement de la préparation des projets a aidé les emprunteurs à financer la phase de préparation finale<sup>1/</sup>, et quels sont les avantages de projets relais dans l'institutionnalisation du processus de préparation. Cela dit, on peut constater que certains projets relais ont répété les erreurs du projet précédent. C'est ainsi que des projets d'agriculture et de développement urbain n'ont pas prévu un temps suffisant pour acquérir les terrains qui leur étaient nécessaires (paras. 3.24 et 5.29) et que les bénéficiaires n'ont été ni consultés ni impliqués dans la conception du projet (para. 5.41), d'où leur manque total d'intérêt pour celui-ci. Dans d'autres cas (projets d'électricité, d'adduction d'eau et d'irrigation), les investissements nécessaires dans la distribution et la commercialisation, en vue de la commercialisation de la production du projet, n'ont pas été vraiment prévus ou coordonnés pendant la phase de préparation.

---

<sup>1/</sup> Ce Mécanisme a été créé en 1975 pour permettre de fournir une aide financière et technique aux pays manquant de capitaux ou de devises pour la préparation de projets. Il devait financer des petits projets et fournir un soutien supplémentaire à l'organisme du pays emprunteur chargé de la préparation ou de l'exécution. Les avances ainsi consenties sont normalement remboursées dans le cadre du remboursement du prêt consenti par la Banque pour le financement du projet intéressé ou, dans le cas où un prêt n'est pas octroyé, par versement direct effectué par le gouvernement emprunteur (OMS 2.15, juillet 1986).

Tableau 2.1 : QUALITE DE LA PREPARATION DES PROJETS, 1987

<u>Date d'approbation du projet</u>	<u>Nombre de projets</u>	<u>Evaluation de la préparation</u>				<u>Total</u>
		<u>Préparation adéquate ou satisfaisante</u>	<u>Préparation insuffisante</u>		<u>Sans opinion</u>	
			<u>à caution</u>	<u>Opinion mitigée</u>		
		<u>%</u>	<u>%</u>	<u>%</u>	<u>%</u>	<u>%</u>
Jusqu'à Oct. 78	110	15	40	2	43	100
A partir d'Oct. 78	77	28	38	0	34	100
<u>Total</u>	187	21	39	1	39	100
	---	---	---	-	---	---

Source : Tableau 19 de l'Appendice.

2.11 L'exemple du premier Projet de forage public dans l'Uttar Pradesh (UP-1), en Inde, passé pratiquement inaperçu dans la liste des projets examinés l'an dernier bien qu'il ait été véritablement novateur, montre bien les résultats positifs qu'une préparation imaginative et de haute qualité permet d'enregistrer. Toutefois, il importe d'aller au-delà de l'évaluation faite au moyen de la méthodologie utilisée par la Banque, laquelle ne saisit pas les principaux avantages découlant des innovations introduites dans la phase préparatoire du cycle du projet. L'équipe de préparation de ce projet désirait que, outre les objectifs immédiats à court terme, le projet permette de résoudre des problèmes fondamentaux et critiques auxquels le système public d'irrigation par forage en Inde avait été confronté et qui avaient fait obstacle à son expansion. Si les avantages nets à long terme de ces forages améliorés et qui commencent à être exploités avaient été combinés aux coûts et avantages immédiats du projet, ce dernier aurait enregistré un taux de rentabilité économique très supérieur au taux de 26 % recalculé à l'achèvement du projet.

2.12 La Banque a joué un rôle important en appuyant cette conception originale des puits, conjointement avec le Programme coopératif de l'Organisation des Nations-Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO/CP) et avec les services du Gouvernement de l'Uttar Pradesh responsables des puits tubulaires, qui ont été chargés de la préparation du projet. La Banque a également contribué directement aux avantages importants découlant d'UP-1. Le type de préparation utilisé pour UP-1 est extrêmement prometteur, dans la mesure où il s'agit de solutions pratiques et facilement transposables.

2.13 Par contre, le Projet d'irrigation de la région du Black Bush, en Guyane, qui fait partie des projets examinés cette année, est un exemple de

projet n'ayant pas fait l'objet d'une préparation suffisante, et où il n'a donc pas été possible de passer rapidement à la phase d'exécution du projet une fois celui-ci approuvé par le Conseil. Ce projet, pour lequel la Banque a approuvé un crédit de l'IDA de 10 millions de dollars E.U. en juin 1978, visait principalement à mettre au point un nouveau système d'irrigation pour la riziculture, et à remettre en état des réseaux d'irrigation et de drainage dans le bassin du Canje, en Guyane. Le projet a été évalué sur la base d'une étude de faisabilité examinant le potentiel d'investissement, mais sans études préalables suffisamment détaillées. En fait, celles-ci constituaient l'une des composantes du projet, et ont révélé, ultérieurement, des coûts supérieurs aux coûts prévus, ce qui a entraîné toute une série de remaniements et de modifications du projet. Finalement, 97 % du montant du crédit ont été annulés et le projet n'a pas été réalisé.

2.14 A plusieurs reprises, certains projets n'ayant pas fait l'objet d'une préparation suffisante ont été approuvés, et quelques-uns ont dû, plus tard, être annulés, comme ce fut le cas du projet Black Bush; dans d'autres cas, des problèmes très graves survenus pendant la période d'exécution ont exigé des modifications importantes de la portée du projet, d'où des retards et une augmentation des coûts. En règle générale, les projets ayant souffert d'une préparation insuffisante sont ceux où l'approbation de la Banque est intervenue trop tôt dans le cycle du projet. Depuis octobre 1978, la Banque définit le moment opportun pour fournir son assistance comme le moment où la préparation des principales composantes d'un projet est assez avancée pour permettre, tout de suite après l'approbation du projet par le Conseil, le démarrage rapide des travaux de construction ou des passations de marchés. Pour les grands travaux de génie civil, par exemple, ce moment est la date d'achèvement des études préalables et des avant-projets, pour tous les travaux de construction prévus la première année<sup>2/</sup>. Le versement par la Banque des fonds du prêt avant l'achèvement de la préparation du projet risque d'accroître le montant de la commission d'engagement, et d'entraîner ultérieurement des modifications complexes de la conception du projet, ainsi que des retards, voire l'annulation du prêt. Le Tableau 2.1 indique que la qualité de la préparation des projets s'est quelque peu améliorée depuis octobre 1978, avec un coefficient de qualité (préparation adéquate/insuffisante) passant de 15/40 pour les projets approuvés avant cette date, à 28/38 pour les projets approuvés après cette date.

2.15 Bien qu'elles constituent déjà en elles-mêmes un progrès considérable, les instructions de la Banque concernant la préparation des projets et autres initiatives comme le mécanisme de financement de la préparation des projets n'exploitent que quelques-unes des possibilités existant dans ce domaine. En effet, il est également nécessaire de renforcer les capacités de l'emprunteur

---

<sup>2/</sup> Avant cela, il fallait que les offres, pour tous les grands travaux de génie civil, soient prêtes avant la présentation du projet au Conseil, une partie importante de l'avant-projet devant donc être achevée à cette date. Toutefois, ces règles étaient rarement appliquées et il était généralement décidé de procéder prématurément à l'évaluation du projet et de présenter au Conseil les propositions en résultant.

en matière de préparation des projets, de diagnostiquer de façon plus précise les points faibles des efforts de développement, et de rechercher des solutions plus imaginatives. Compte tenu des avantages considérables pouvant découler d'une conception novatrice, et des dangers que présente une préparation insuffisante, l'OED recommande que la Banque continue de prêter une attention particulière à la phase de préparation des projets, en vue d'améliorer la qualité des projets, d'éviter les évaluations prématurées, et de mieux déterminer les risques du projet.

### C. Conception des projets et conditions du pays

2.16 Après examen des taux de réussite des projets, ventilés par pays, sur la base de données provenant de plus de 100 pays emprunteurs et d'environ 1.800 projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective au cours de la période 1974-87, il apparaît que 66 % des projets ont enregistré des taux de 80 à 100 %, 28 % des taux de 60 et 80 %, et 6 % des taux inférieurs à 60 % mais correspondant à des résultats acceptables (Tableau 20 de l'Appendice).

2.17 Parmi les raisons pouvant expliquer les différences dans les résultats des projets, telles qu'elles ont été mises en évidence dans le Chapitre I, on peut citer un certain manque d'attention de la part de la Banque, au moment de la conception d'un projet, aux implications possibles des conditions particulières d'un pays. C'est ce qui ressort clairement des chapitres suivants qui soulignent à quel point une mauvaise estimation des répercussions que peuvent avoir les conditions socio-politiques et économiques d'un pays sur la conception d'un projet a pu affecter la performance de nombreux projets. La section "télécommunications" du Chapitre IV se félicite de l'autonomie financière et administrative des services publics, conforme à la politique traditionnelle de la Banque en matière de services publics, et qui leur a bien souvent permis de survivre à des changements politiques même majeurs. Toutefois, dans certains cas et dans d'autres secteurs--transports, développement urbain, alimentation en eau et assainissement, irrigation, et prêts d'ajustement structurel--, l'attachement de la Banque à cette politique a entraîné parfois des problèmes sérieux. On peut peut-être en conclure que la Banque pourrait essayer d'adopter une démarche plus diversifiée à cet égard.

2.18 Ce problème se retrouve sous plusieurs formes à travers les chapitres sectoriels, mais on peut distinguer deux grandes catégories. La première, liée à la capacité d'exécution limitée de l'emprunteur, comprend notamment : la capacité plus ou moins grande de celui-ci à se conformer aux critères de la Banque, particulièrement aux directives en matière de passation des marchés, ainsi qu'aux conditions un peu délicates sur le plan politique; la non-disponibilité, dans le pays emprunteur, des ressources nécessaires prévues, telles que main-d'oeuvre, terres ou capitaux; une capacité d'exécution plus faible dans les pays où les services contractuels étrangers sont rares; et l'incapacité à réaliser le projet dans les délais prévus. La capacité d'exécution limitée des institutions du pays emprunteur a été à l'origine de

nombreuses difficultés. La Banque s'est efforcée de résoudre le problème de plusieurs façons, allant d'une définition plus claire des conditions d'exécution, à des investissements dans les ressources humaines. La conception de composantes du projet visant au renforcement institutionnel des organismes chargés de l'exécution du projet et une meilleure évaluation des risques du projet sont les deux domaines où une amélioration s'impose avec le plus d'urgence.

2.19 La deuxième catégorie de problèmes a trait au manque de volonté politique de l'emprunteur, qui se manifeste au cours de l'exécution par son peu de disposition à introduire certaines réformes ou certains changements d'ordre politique ou social, ou en contradiction avec les principes fondamentaux du système politique du pays. Le manque d'intérêt de l'emprunteur est également apparu à l'occasion de différends à propos de l'interprétation de certaines clauses, notamment les directives concernant le recouvrement des coûts, qui, au moment de l'évaluation, n'avait pas semblé poser de problème. Même lorsque la Banque a reconnu l'existence possible de points de désaccord ou de risques pouvant poser des problèmes, elle a souvent eu tendance à en minimiser les implications au niveau opérationnel, se contentant parfois de recourir à des clauses particulières pour réaliser ses objectifs. Compte tenu de ces observations et d'observations antérieures, il est nécessaire, au moment de l'évaluation, de procéder à une estimation plus détaillée et réaliste des risques d'un projet, afin d'identifier et de peser les facteurs-clés risquant d'influencer et de déterminer la performance du projet. Cette approche pourrait permettre de porter de meilleurs jugements sur chacune des autres étapes du cycle du projet, notamment la qualité de la préparation, les prévisions de coûts de la supervision, la plus ou moins grande probabilité d'atteindre les objectifs, la perspicacité de l'évaluation ex-post, et la qualité de l'expérience acquise. Il est recommandé que la Banque révise ses pratiques actuelles et procède à une analyse plus réaliste des risques des projets.

2.20 Dans une autre perspective, examinons l'influence de la gestion économique d'un pays sur les résultats des projets. Il y a quelques années, le World Development Report indiquait une corrélation entre les distorsions de prix et les taux de croissance de 31 pays emprunteurs : à un degré de distorsion des prix plus élevé correspondait un taux de croissance du PIB plus faible<sup>3/</sup>. L'OED a noté une corrélation négative semblable entre les distorsions des prix et la performance des projets exécutés (avec l'aide de la Banque), dans le même groupe de pays, pendant les années 70, ce qui confirme le rôle important que joue la politique économique des emprunteurs dans les résultats des projets.

2.21 La question est de savoir comment tenir compte des facteurs propres à un pays, lors de la conception d'un projet et de la définition de la conditionnalité. L'OED ne possède pas de réponse toute faite. Une partie du problème tient à la nécessité de mieux comprendre à quel point ces facteurs sont effectivement déterminants, et de savoir les caractériser. C'est également une

---

3/ "L'efficacité par les prix", World Development Report, 1983 (Rapport de la Banque sur le développement dans le monde - 1983), Chapitre 6, Washington, D.C. : Banque mondiale, 1984.

autre raison pour laquelle il est important d'analyser la question du "dérapage" des taux de rentabilité économique (para. 1.22). Un autre élément du problème tient à l'absence de liaisons efficaces entre les niveaux de gestion, aux échelons intermédiaires et inférieurs. La constitution de "groupes d'emprunteurs" pourrait permettre à la Banque de jouer un rôle plus actif en faisant profiter les emprunteurs des leçons en matière de développement tirées d'expériences réalisées dans d'autres pays. Pour cela, il serait nécessaire d'analyser l'expérience de la Banque en matière de clauses et de conception de projets, pour voir si les spécificités nationales y ont systématiquement été prises en compte. S'il se confirmait que les facteurs exercent une certaine influence, la Banque pourrait être fondée à adopter une démarche plus diversifiée à cet égard.

#### **D. Dépassements de coûts**

2.22 Selon les définitions actuelles, il y a disparité des coûts toutes les fois que le montant effectif des dépenses afférentes à un projet diffère du montant prévu lors de l'évaluation. Comme indiqué dans l'examen annuel précédent, l'OED a ordonné l'analyse des disparités entre les coûts effectifs et prévus des projets, qui compare les estimations de coûts exprimées en dollars E.U. au moment de l'évaluation et au moment de l'achèvement, par année d'approbation du projet, pour aider à estimer les effets des stratégies de la Banque sur des facteurs tels que les provisions pour aléas financiers. Selon les estimations contenues dans cette analyse, le pourcentage moyen des dépassements de coûts, lesquels sont indiqués au Tableau 2.2, est pondéré par le coût des projets.

**Tableau 2.2 : POURCENTAGE DE DEPASSEMENT DE COUTS  
PAR ANNEE D'APPROBATION, 1968-80  
(pourcentage)**

Année	Agricul- ture / <u>a</u>	Services publics / <u>b</u>	Transport/ tourisme	Education	Industrie	Ensemble des projets / <u>c</u>
Avant 1968	12	23	32	14	-	27 ( 90)
1968	88	39	28	13	-	52 ( 61)
1969	34	9	15	6	-	15 ( 77)
1970	69	69	14	28	-	50 ( 83)
1971	55	25	28	41	-	30 ( 93)
1972	38	36	10	55	91	41 (114)
1973	80	33	28	75	64	44 (133)
1974	35	51	19	21	24	32 (137)
1975	-3	20	44	4	16	23 (130)
1976	14	6	11	-2	29	9 (136)
1977	7	-19	6	-17	23	2 (116)
1978	2	21	16	3	10	13 (100)
1979	-9	-1	-10	-	-	-5 ( 42)
1980	-14	-3	6	-	-	-10 ( 27)

/a A l'exclusion des projets de crédit.

/b Y compris électricité, énergie, télécommunications, alimentation en eau et assainissement.

/c Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de projets évalués à l'exclusion des projets urbains et de population.

- Moins de cinq projets.

2.23 Les estimations indiquent que, à l'exception du montant anormal enregistré en 1968 et qui a été en grande partie imputé à un projet spécifique, le barrage de Tarbela au Pakistan, les dépassements de coûts, qui étaient relativement faibles dans les projets approuvés pendant les années 60, ont atteint le niveau record de 50 % en 1970, pour ensuite revenir à un niveau relativement insignifiant à partir de 1976. Depuis 1979, les coûts effectifs ont été inférieurs aux coûts prévus (bien que, le nombre de projets contenus dans l'échantillon étant limité, il soit difficile d'en tirer des conclusions définitives). Cette situation est apparue dès 1975 dans l'agriculture et, plus tard, dans tous les autres secteurs, à l'exception de l'industrie. Pour les projets mis en oeuvre avant la forte crise inflationniste mondiale qui a été associée à la flambée des prix pétroliers de 1973 et 1974, le pourcentage de dépassement et de surestimation des coûts a été à peu près le même. Ces années

ont été suivies d'une période durant laquelle les dépassements de coûts ont été considérables, particulièrement pour les projets approuvés avant 1973, auxquels avaient été attribuées des provisions pour aléas financiers peu élevées, alors que leur période d'exécution a correspondu à une ère d'inflation galopante. Les dépassements de coûts les plus élevés ont été liés aux projets approuvés en 1973 - avec une moyenne de 44 % - et, au cours de cette période, le nombre de projets enregistrant des dépassements de coûts a été quatre fois plus élevé que le nombre de projets dont les coûts avaient été surestimés. Depuis lors, le pourcentage de projets enregistrant un dépassement des coûts a considérablement baissé. Pour les projets approuvés en 1980, les cas de surestimation des coûts ont été deux fois plus nombreux que les cas de dépassement des coûts, et les coûts effectifs des projets ont été inférieurs, en moyenne, aux coûts estimés lors de l'évaluation.

2.24 Pendant la même période, les causes de la disparité entre coûts prévus et coûts effectifs ont profondément changé. Pendant les premières années, les disparités étaient, dans la plupart des cas, imputables à la faiblesse de l'avant-projet préalable à l'approbation et à la nécessité de modifier profondément par la suite l'envergure du projet. En général, les coûts augmentaient à mesure que l'avant-projet détaillé et les devis de coûts étaient établis. A partir de 1973, l'inflation est devenue la principale cause des dépassement de coûts, particulièrement pour les projets réalisés du milieu à la fin des années 70. A la fin des années 70, malgré le ralentissement du taux annuel d'inflation, et bien que l'habitude ait été prise de prévoir une provision adéquate pour hausse des prix, l'inflation a continué d'être un facteur important dans les dépassements de coûts en raison, cette fois, d'un autre problème persistant, à savoir la sous-estimation des délais nécessaires pour réaliser les projets. Depuis le début des années 80, le principal facteur de la disparité entre les coûts effectifs et les coûts prévus, et particulièrement de la surestimation des coûts, a été la pénurie de fonds en monnaie nationale.

2.25 La Banque et les emprunteurs ont essayé de remédier à certains facteurs liés au projet et responsables des dépassements de coûts, qu'ils pouvaient, dans une certaine mesure contrôler--par exemple, le degré de préparation technique nécessaire avant l'approbation. Cela explique en grande partie le changement survenu dans les causes de la disparité entre coûts effectifs et coûts estimatifs. Des facteurs macroéconomiques qui ne dépendent pas de la volonté de la Banque ni de celle des emprunteurs, tels que la vigueur du dollar, le prix du pétrole et les termes de l'échange pour les pays en développement, sont devenus les principales causes de la disparité entre coûts effectifs et coûts estimatifs. En outre, il s'agit là en général de facteurs mondiaux et non pas spécifiques à tel ou tel pays et ils affectent tous les projets contenus dans le portefeuille de la Banque.

2.26 Au cours des années, l'impact de ces changements a également évolué. Au début de la période d'inflation, la majorité des emprunteurs de la Banque, particulièrement les grands pays, ont pu trouver des sources de financement supplémentaires qui leur ont permis de poursuivre la réalisation des projets, et l'inflation s'est manifestée sous forme d'un dépassement des coûts. Depuis le début des années 80 à peu près, on assiste à une récession mondiale et à la

réduction du flux de capitaux internationaux, ce qui fait que les sources de financement autres que la Banque ont disparu. Les emprunteurs ont eu de plus en plus de mal à trouver des capitaux supplémentaires toutes les fois que les coûts des projets ont dépassé l'estimation initiale. Cette situation a entraîné la réduction progressive de l'envergure des projets, à tel point que dans certains cas les coûts de ces derniers sont même tombés au-dessous du devis initial.

2.27 Les effets de tels changements sur l'envergure des projets se manifestent également sous d'autres formes. Depuis longtemps, l'OED souligne dans son Examen annuel que les dépassements de délais sont l'une des causes des dépassements de coûts, puisqu'ils ajoutent des années supplémentaires aux frais généraux, sans parler de la relation entre les délais et l'inflation. Inversement, bien que cet argument soit présenté avec moins de vigueur, les dépassements de coûts entraînent un dépassement des délais prévus, étant donné qu'il faudra du temps pour négocier un financement supplémentaire ou modifier la conception de composantes du projet pour qu'elles soient conformes aux ressources existantes, toutes les fois que le budget prévu est inadéquat. Malgré la plausibilité apparente d'une forte corrélation positive entre dépassement de coûts et dépassement de délais, cette corrélation n'a jamais pu être observée de façon indiscutable. Dans le cas des 147 opérations qui, dans la liste de 1987, ont enregistré des dépassements de coûts et des dépassements de délais, la corrélation entre ces deux types de dépassement était faible. La raison pourrait en être que la présence d'un dépassement de coûts provoque des efforts de compensation qui se traduisent par l'élimination de certains éléments du projet ou par la réduction de l'envergure de ce dernier et de sa période d'exécution.

## E. Supervision de la Banque

2.28 La supervision de la Banque a deux objectifs officiellement reconnus : s'assurer que les montants des prêts sont utilisés de façon appropriée, notamment que les accords juridiques sont respectés, et permettre de faire connaître à la direction de la Banque l'état d'avancement des projets. Mais elle a également un autre objectif, qui est de fournir aux emprunteurs une assistance technique informelle. La supervision des projets examinés en 1987 a été l'objet de critiques suffisamment appuyées pour qu'on s'en préoccupe.

2.29 Pour ce qui est du premier objectif, l'utilisation appropriée des prêts, un grand nombre des évaluations rétrospectives et des rapports d'achèvement ont souligné le temps excessif consacré par le personnel de supervision aux questions de passation de marchés, malgré leur manque d'expertise dans ce domaine; critique qu'il n'est pas possible d'examiner en détails, les statistiques en matière de supervision n'étant pas suffisantes. Normalement, le chargé du projet, responsable au premier chef de la supervision, s'occupe des questions de passation de marchés, ainsi que de tous les autres aspects de l'exécution du projet. Or, la plupart du personnel des projets ne possédant ni l'expérience ni la formation nécessaires en matière de passation de marchés, il

n'a pas abordé de façon professionnelle les problèmes et n'a pas su veiller à ce que la politique de la Banque dans ce domaine soit appliquée. Dans certains cas, on a eu recours à une solution moins courante et qui est utilisée particulièrement pour des projets de services publics : un expert a été chargé à plein temps de s'occuper des questions de passation des marchés. A l'encontre de la première, cette solution a rarement soulevé des critiques.

2.30 Pour ce qui est du deuxième objectif officiel, faire connaître à la direction de la Banque l'état d'avancement des projets, cette tâche ne semble pas avoir été reconnue comme importante, sauf dans le cas de projets en très mauvaise posture. A part cela, la direction n'a que rarement formulé des commentaires.

2.31 En ce qui concerne la fonction d'assistance technique, il y a eu des difficultés à trouver le personnel possédant les connaissances appropriées aux besoins techniques des projets, sans parler du peu de temps dont dispose le personnel pour offrir une assistance technique, du fait qu'il est absorbé par les questions courantes de supervision, particulièrement en matière de passation des marchés, qu'il participe à la préparation de projets relais ou qu'il doit remplir un trop grand nombre de tâches au titre des missions. Dans plusieurs projets de transport et certains projets de sociétés financières de développement, le fait que des besoins de supervision spécifiques n'ont pas été satisfaits a nui à la qualité des projets. Ce résultat suggère qu'il est souhaitable de ne participer à des opérations de ce genre qu'après avoir identifié leurs besoins spécifiques et après avoir réservé d'avance les ressources nécessaires à la supervision. Cela dit, la Banque a augmenté le nombre de ses missions résidentes dans les pays emprunteurs au cours des dernières années et les a dotées du personnel nécessaire pour faciliter l'exécution des projets.

2.32 Ces divers problèmes montrent qu'il est indispensable d'améliorer la gestion de la supervision. Il est possible d'aborder de façon plus efficace les problèmes d'exécution communs à un secteur, à un pays ou à une région en particulier, de résoudre le problème de la répartition du temps et des aptitudes du personnel entre les diverses tâches, particulièrement sur le terrain, et de peser les avantages d'une politique de rotation du personnel, telle qu'elle a été adoptée par la Banque, par rapport aux avantages découlant d'une continuité dans la supervision. Enfin, les préférences des emprunteurs ne sont pas toujours assez prises en considération pendant la supervision des projets, ce qui a souvent eu un effet critique sur l'emprunteur. Quand les organismes du pays emprunteur présentent des commentaires sur les activités de supervision, il appartient à la Banque de susciter l'intérêt des emprunteurs vis-à-vis de la supervision et d'y réagir de façon plus directe.

2.33 Il existe un lien important entre préparation et supervision des projets. Comme l'indiquent clairement les paragraphes sur la préparation et les dépassements des coûts des projets, les faiblesses dans le domaine de la préparation se sont traduites par une augmentation du temps et des ressources de la Banque que le personnel a dû consacrer à ces projets pendant la période

d'exécution, notamment pour les évaluations à mi-parcours et les réévaluations de projet.

2.34 Le personnel et les ressources de la Banque étant limitées et étant également sollicités pour d'autres tâches, il est inévitable que la supervision ne soit pas aussi efficace qu'elle le serait dans une situation idéale. A l'heure actuelle, l'OED étudie l'efficacité de la supervision de la Banque, réexaminant les points sur lesquels avait porté son étude de 1980, dans le but de formuler des recommandations à l'intention des cadres supérieurs de la Banque. Des conclusions préliminaires ont été établies à ce jour, parmi lesquelles les recommandations suivantes : i) la Banque devrait libérer la plupart des experts qu'elle compte dans son personnel, d'une participation intensive à des tâches de passation des marchés et devrait avoir davantage recours à des experts dans ce domaine; et ii) la Banque devrait identifier plus en détail les besoins de supervision des projets lors de l'évaluation, en collaboration avec les emprunteurs, et prévoir d'avance un budget à cet effet.

## F. Finances publiques

2.35 Il existe deux types de prêts en matière de finances publiques : i) des prêts destinés à des projets d'investissement, qui reflètent les préoccupations traditionnelles de la Banque à propos de l'institutionnalisation du financement des projets, grâce notamment au recouvrement des coûts d'irrigation, l'élaboration de tarifs appropriés et efficaces pour les services publics, et la suppression des crédits budgétaires destinés aux entreprises commerciales; et ii) des prêts en faveur de réformes, poursuivant le même objectif au niveau de la politique nationale. L'expérience confirme que les deux approches sont appropriées. Toutefois, et dans tous les cas, la Banque pourrait examiner attentivement les projets pour lesquels l'emprunteur a manifesté peu d'empressement à suivre les mesures qu'elle avait prescrites et devrait en tirer la leçon qui s'impose.

2.36 Les évaluations ont mis en évidence un ensemble moins visible de questions liées à la conception des programmes de privatisation. L'expérience de la Banque dans ce domaine est limitée, mais les efforts de privatisation afférents aux projets examinés en 1987 donnent l'occasion de tirer certaines leçons de l'expérience. Dans le cas d'un projet agricole qui sera examiné au chapitre suivant, les efforts de la Banque et du gouvernement du pays intéressé pour promouvoir les importations, la distribution et la réparation du matériel d'irrigation par le secteur privé, ont été annihilés parce qu'un programme-cadre de politique économique n'a pas été établi, qui aurait permis à des entreprises privées d'entrer en concurrence avec un organisme public. Etant donné qu'un grand nombre de pays emprunteurs ne sont pas dotés d'un secteur privé vigoureux, prêt à contester ouvertement les politiques officielles et à définir clairement ses propres intérêts, il serait bon de tenir compte de tout condition en matière de prêt de nature à ne pas encourager les entreprises privées de présenter leurs commentaires sur la conception des projets de privatisation, car un tel climat est la source de risques pour les opérations de prêt. Il est à remarquer que

dans les exemples de privatisation ayant donné de bons résultats dans le secteur de l'énergie, dont on parlera un peu plus loin, il s'agissait de sociétés étrangères et non pas nationales.

2.37 L'expérience des prêts à l'ajustement structurel examinés cette année permet de tirer deux leçons majeures concernant la conception des politiques d'ajustement structurel, qui appuient en même temps les projets; il s'agit du rôle clé joué par la réforme fiscale dans la mobilisation efficace de ressources publiques (et privées) et des effets positifs des réformes de prix sur la répartition des ressources fiscales et privées. Les deux types de réformes ont particulièrement réussi à promouvoir les industries d'exportation des emprunteurs bénéficiant d'un PAS. Dans les pays fortement endettés, la dette pèse lourdement sur la libéralisation des politiques économiques, ce qui est un facteur important pour les opérations de PAS : l'abaissement des barrières douanières encourage la demande d'importations et, par conséquent, accroît la demande de crédits extérieurs; l'augmentation des taux d'intérêt majore les paiements à verser par le Gouvernement au titre du service de sa dette intérieure. L'OED recommande à la Banque de rechercher le soutien d'organismes bilatéraux et multilatéraux pour faire face aux conséquences à court terme de la libéralisation du commerce extérieur et des mesures concernant les taux d'intérêt pour le compte courant et l'équilibre budgétaire des pays emprunteurs fortement endettés.

2.38 Là encore, l'évaluation d'un grand nombre de projets d'investissement a révélé que la politique traditionnelle de la Banque, selon laquelle les gouvernements doivent établir des niveaux de tarifs propres à assurer l'autonomie financière et administrative des services publics, était la bonne, comme l'indiquent les résultats de la série de prêts au secteur de l'électricité en Thaïlande (voir Chapitre IV), où la compagnie nationale d'électricité contribue aujourd'hui à financer le Trésor, tout comme d'autres entreprises modernes. Au cours de la dernière décennie, dans un grand nombre de pays emprunteurs, les services publics ont eu beaucoup de difficultés à atteindre leurs objectifs financiers en raison de l'inflation et des fortes hausses des prix pétroliers. Les progrès réalisés en Thaïlande montrent les résultats qu'il est possible d'obtenir avec ces stratégies, lorsque l'emprunteur ne relâche pas son intérêt.

2.39 Simultanément, les mesures de fixation des prix des services publics et autres organismes gouvernementaux expriment, dans bien des cas, le désir qu'ont les emprunteurs de maintenir le caractère public de ces services. D'autre part, des prix faibles et des politiques peu vigoureuses de recouvrement des coûts représentent, dans certains cas, le moyen par lequel l'emprunteur soutient de fait le rôle qu'il souhaite voir jouer au secteur public, aux dépens des entreprises privées. L'application de toute clause de prêt bancaire qui ne tient pas compte de ces réalités socio-politiques risque de se heurter à de sérieuses difficultés. Par exemple, les clauses financières concernant des projets d'adduction d'eau et urbains n'ont pas été appliquées dans un grand nombre de cas, et la liste est longue des emprunteurs qui n'ont pas imposé les redevances préconisées par la Banque pour l'eau d'irrigation. La Banque a souvent accepté tacitement cette situation (paras. 3.35 et 5.50).

2.40 Tout cela ramène à la question de savoir comment la Banque devrait fixer et orienter ses stratégies opérationnelles, compte tenu de la gamme très diversifiée d'emprunteurs qui ont recours à des instruments variés pour la fixation des prix et le recouvrement des coûts. Cette diversité est due à la multiplicité des législations, des politiques en matière de finances publiques, des objectifs de développement, et des coutumes sociales qui diffèrent d'un pays à l'autre. Le manque de volonté politique des gouvernements pour accorder l'autonomie financière aux services publics et pour assurer le recouvrement des coûts en matière d'irrigation montre combien il est nécessaire de réexaminer les stratégies utilisées dans le passé pour le recouvrement direct et indirect des coûts, et d'en tirer les conséquences pour élaborer des clauses financières bien adaptées aux conditions de chaque pays. On devrait, en particulier, envisager d'introduire dans les directives destinées au personnel, des solutions financières acceptables pour les emprunteurs qui ne veulent pas imposer des redevances à l'utilisateur (paras. 3.36 et 3.39). Simultanément, la Banque devrait réexaminer sa position en cas de non-respect des clauses de fixation des prix et de recouvrement des coûts.

### III. AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL

3.01 Le présent examen a porté sur 67 projets agricoles, dont 27 ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective, tandis que pour les 40 autres projets, on s'est basé sur les rapports d'achèvement. La plupart de ces projets ont été approuvés au cours de la période 1975-80, durant laquelle les prêts à l'agriculture ont, pour la première fois, représenté plus de 30 % du total des opérations de prêt de la Banque. Les prêts destinés au développement rural (DR) ont également enregistré un chiffre record pendant cette période et plus de 50 % des prêts agricoles ont été destinés à des projets de lutte contre la pauvreté. C'est pourquoi un grand nombre des conclusions de l'étude sur le développement rural sont applicables aux projets ici examinés<sup>1/</sup>.

3.02 Les projets approuvés au cours de la période 1975-80 visaient d'une part à alléger la pauvreté, en déployant des efforts de développement accrus et en consacrant des ressources supplémentaires dans les zones rurales, d'autre part à améliorer la production alimentaire, grâce aux technologies modernes. De plus grande envergure et plus coûteux que par le passé, comportant un grand nombre de composantes, ils ont en général été réalisés avec la participation de multiples organismes du pays emprunteur. La plupart d'entre eux ont été approuvés aux environs de 1977-78, de sorte que certaines des leçons que l'on a pu en tirer ont déjà été incorporées dans les nouvelles opérations de la Banque. Certains étaient encore en cours d'exécution en 1986 et reflètent l'expérience récente de la Banque en matière d'exécution des projets.

3.03 Dans la liste des projets examinés, les principaux sous-secteurs concernés sont l'irrigation (19), le développement régional (15), l'élevage (9) et les agro-industries (8), qui représentent 52 des 67 projets examinés. Les 16 autres étaient des projets de crédit agricole, foresterie, pêche, vulgarisation et recherche, arboriculture, réhabilitation des plantations de canne à sucre, et mise en valeur des terres. Le montant total des prêts au secteur agricole s'est élevé à 2 milliards de dollars E.U., dont 246 millions de dollars E.U. (12 %) ont été annulés. Le coût total a été de 748 millions de dollars E.U. pour 19 projets d'irrigation, 376 millions de dollars E.U. pour 15 projets de développement régional, 349 millions de dollars E.U. pour 10 projets d'élevage, 178 millions de dollars E.U. pour 8 projets agro-industriels, et 395 millions de dollars E.U. pour 15 projets relevant d'autres sous-secteurs. L'un des projets d'irrigation n'a pas été exécuté.

3.04 Sur les 66 projets réalisés, 40 projets, soit 61 %, ont donné des résultats relativement satisfaisants. La moitié des projets réussis relèvent du sous-secteur de l'irrigation, avec 78 % de réussite, et de la catégorie "autres" (arboriculture, crédit, pêche, colonisation rurale, vulgarisation et recherche, foresterie et services agricoles), avec 75 % de réussite (Tableau 7

---

1/ Rapport de l'OED sur la Banque mondiale et le développement rural, 1965-86 N° 6883 Washington, D.C. : Banque mondiale, avril 1988.

de l'Appendice). Les résultats des projets agro-industriels ont été légèrement supérieurs à la moyenne. Une fois encore, ce sont les projets de développement régional et les projets d'élevage qui ont été les moins performants, avec un taux de réussite de 33 % et 44 % respectivement. Dans ces deux derniers cas, plus de quatre-cinquièmes des projets avaient été approuvés avant 1979, et plus d'un tiers d'entre eux étaient situés en Afrique. L'examen des résultats du secteur agricole en général amène un certain nombre d'observations et de commentaires sur divers problèmes liés à la préparation des projets, leur supervision, l'intérêt de l'emprunteur pour l'opération, la privatisation, et le recouvrement des coûts.

### A. Préparation des projets

3.05 Il ressort de l'examen des projets qu'une bonne préparation du projet est une condition fondamentale pour sa réussite. Ainsi, dans 38 des 67 projets évalués (56 %), la qualité de la préparation a été déterminante pour leurs résultats, bons ou mauvais. Dans 27 cas (40 %), les résultats peu satisfaisants du projet ont été imputés à une préparation inadéquate, tandis que pour 11 projets (16 %), les résultats positifs ont au contraire été attribués à une préparation minutieuse. Le fort pourcentage de projets dont la préparation a été inadéquate semble trouver son explication dans les pressions exercées au sein de la Banque pour octroyer un maximum de prêts (question qui sera examinée plus loin, dans les paragraphes portant sur l'engagement de l'emprunteur).

3.06 Dans un grand nombre de cas, la faiblesse de la préparation des projets se reflète au niveau de leur conception et de leur portée. Généralement, les composantes des projets ont été trop nombreuses, de même que les organismes participants, rendant la préparation plus difficile et mettant à dure épreuve la capacité et la détermination de l'emprunteur. Le Projet de développement rural intégré de Zapi, au Cameroun, avec ses composantes infrastructure, production, traitement, commercialisation et services sociaux, en est un bon exemple. Pour un tel projet, il était indispensable d'assurer la coordination de cinq ministères sectoriels distincts. Malgré une préparation qui a duré deux ans, qui a bénéficié de l'appui d'un certain nombre de cadres et de plusieurs études d'experts, le projet était excessivement complexe, comme l'ont été de nombreux projets de développement régional lancés à la fin des années 70. Une analyse plus approfondie, au moment de la préparation, de la capacité de gestion de Zapi, le principal organisme d'exécution, et de sa situation financière, aurait peut-être débouché sur une conception plus réaliste du projet, avec notamment des activités pilotes au cours des trois premières années. Ces activités pilotes auraient pu, par exemple, porter sur le renforcement de la capacité de gestion de Zapi, la formulation d'un programme précis de production, la planification plus détaillée de l'infrastructure, et une enquête technique pour identifier le meilleur moyen d'atteindre les objectifs sociaux.

3.07 Un autre point faible, dans la préparation des projets, concerne les travaux préliminaires à l'évaluation : la réalisation d'avant-projets et d'études techniques incomplètes, particulièrement pour un projet d'irrigation,

peut mettre en péril le projet. L'évaluation d'une série de cinq projets d'irrigation en Indonésie montre le risque qu'il y a à réaliser des projets sur la seule base d'une étude de faisabilité. En effet, plusieurs composantes portant sur les travaux de construction se sont avérées impossibles à réaliser, d'où des modifications profondes dans la conception du projet et, dans un cas, l'annulation du projet après l'entrée en vigueur du prêt; des délais d'exécution imputables aux modifications apportées à la conception du projet; des dépassements de coûts et, dans certains cas, la non-réalisation des objectifs de l'évaluation. Des problèmes semblables sont apparus dans la réalisation de la composante construction du Projet de développement régional d'Ogseo, en Corée, qui a duré deux fois plus longtemps que prévu.

3.08 La participation insuffisante des bénéficiaires à la préparation des composantes sociales des projets constitue une autre faiblesse de la préparation des projets. L'emprunteur et la Banque n'ont pas fait participer les agriculteurs et les populations de la zone du projet à la conception de diverses composantes du Projet de développement rural de Corum Cankiri, en Turquie, particulièrement en ce qui concerne les éléments sociaux. N'étant pas motivés, les agriculteurs se sont désintéressés du projet et les cultures prévues n'ont jamais atteint le plein rendement. Il aurait dû être spécifié, au cours de la préparation du projet, que les experts en irrigation devaient travailler plus étroitement avec les bénéficiaires, au cours des premières phases de l'exécution du projet, ce qui aurait permis aux agriculteurs de mieux comprendre les contraintes et les avantages de l'irrigation.

3.09 Au cours de la préparation des projets, il n'a pas toujours été tenu compte des effets éventuels de ces projets sur l'environnement. C'est ainsi que le Sixième programme de colonisation rurale, réalisé en Malaisie sous l'égide de l'Autorité fédérale d'aménagement du territoire (FELDA), n'a pas accordé, dans la conception du projet, l'attention voulue à cette question, et n'a pas tenu assez compte des effets importants du projet sur la faune, en particulier les éléphants. Cela a eu pour conséquence des dégâts considérables dans les cultures, qui ont entraîné à leur tour des dépassements de coûts et des retards. On s'étonne de noter que ce projet n'a tenu aucun compte des leçons tirées de l'expérience passée en ce qui concerne les effets potentiels des projets sur la faune, qui avaient été soulignés précédemment par l'OED dans son évaluation de l'impact des projets de Jengka, en Malaisie, et dans les évaluations rétrospectives des projets de Keratong et Johare, également en Malaisie.

3.10 Il existe bien sûr également des projets dont la préparation a été excellente, mais les coûts de préparation ont peut-être parfois été excessifs, notamment pour certains projets ne présentant pas de problèmes majeurs. Ainsi, le projet intégré de Sidi Salem, en Tunisie, montre parfaitement l'importance d'une bonne préparation. En même temps, ce projet est également un bon exemple du caractère excessif des coûts d'exécution, pour un projet relativement sans problèmes. Malgré son envergure, sa portée, sa complexité et le grand nombre de cofinanciers, la performance de ce projet a été excellente, pour la principale raison qu'une attention étroite a été accordée, dans la phase de conception, à tous les aspects du projet--techniques, agricoles et financiers. La préparation a commencé dès 1969, et le projet a été approuvé en 1977. La Banque a fourni

une assistance technique directe pour la préparation de ce projet, en utilisant les services de consultants qui travaillaient sur un autre projet, dont Sidi Salem devait être un élément. Cinq études techniques, dont une étude pédologique, ont été entreprises avant l'évaluation du projet. La première mission de préparation, en coopération avec la FAO, a analysé les aspects touchant à l'agriculture, au remembrement des terres et aux assolements, sur la base de l'expérience acquise dans un projet semblable au Maroc. Le plan de financement, bien qu'impliquant six donateurs, a été exécuté de façon tout à fait satisfaisante. Le calendrier des travaux a été établi de façon réaliste, et toutes les principales tâches d'infrastructure ont été réalisées dans des délais très proches de ceux fixés lors de l'évaluation. Toutefois, ces bons résultats se sont accompagnés de coûts de préparation considérablement plus élevés que cela n'est généralement le cas, à la fois sur le plan des capitaux, de la main-d'oeuvre et du temps. En conséquence, la préparation du projet de Sidi Salem en Tunisie amène à poser une question fondamentale, à savoir quelle est la limite des efforts et des ressources à investir pour exécuter un projet jugé comme étant relativement sans problèmes. Il est évident qu'il faut voir les avantages comparatifs de l'utilisation des ressources aux fins de la préparation d'un projet, ou à d'autres fins. Une analyse plus approfondie de cette question nous en apprendrait davantage.

3.11 Les évaluations ont permis de dégager une conclusion étonnante quant à la longueur de la période de préparation et quant aux résultats des projets. Dans le cas des projets de développement régional, qui se sont avérés d'une exécution particulièrement difficile et dont les résultats ont souvent été peu satisfaisants, la durée moyenne de la préparation a été d'environ 16 mois. En comparaison, la durée moyenne de la préparation des projets d'irrigation, dont la performance a été relativement satisfaisante, a été de 37 mois (pour tous les projets agricoles examinés, le temps moyen consacré à la préparation a été de 26 mois). Ces constatations amènent à poser la question de la relation entre le temps consacré à la préparation des projets et les résultats de ces derniers, question qui demande à être approfondie.

3.12 La présente étude a mis en évidence un autre aspect intéressant de la préparation des projets, à savoir que les projets comportant davantage d'éléments d'infrastructure sont souvent les plus performants. Bien que la Banque ait l'intention de focaliser son effort sur les aspects sociaux des prêts à l'agriculture et au développement rural, elle n'en continue pas moins de financer un fort pourcentage des investissements dans l'infrastructure, s'agissant de projets agricoles<sup>2/</sup>. Dans la plupart des projets évalués, les éléments d'infrastructure des projets agricoles ont présenté moins de problèmes que les éléments sociaux, du fait, principalement, que l'accent a été mis au cours de la préparation et de l'exécution sur les éléments matériels, tandis que les facteurs sociaux, plus difficiles, ont souvent été laissés de côté. Il est également intéressant de noter que les projets pour lesquels la part de l'infrastructure dans le coût total a été très inférieur à la moyenne (pays

---

2/ Les investissements dans l'infrastructure, tels qu'ils sont ici définis, comprennent les dépenses afférentes aux travaux de génie civil.

d'Amérique latine et d'Afrique et projets de développement régional), ont enregistré les résultats les moins satisfaisants. Cela semble indiquer qu'il est souhaitable non seulement de maintenir la part de ces éléments "matériels", mais également d'envisager le recours à des projets d'infrastructure plus autonomes pour compléter les effets des projets agricoles sur l'allègement de la pauvreté dans les zones rurales.

3.13 Dans un grand nombre de cas, la Banque a pu aider ses emprunteurs à préparer les projets grâce à son Mécanisme de financement de la préparation des projets, créé en 1975. L'utilisation de ce mécanisme pour le projet de développement agro-pastoral au Rwanda, par exemple, a facilité le démarrage et a permis de maintenir le rythme entre l'évaluation et l'exécution. Ce mécanisme a également facilité la transition avec un projet relais. Toutefois, certains emprunteurs ont exprimé des réserves quant à son utilisation, étant donné qu'ils en assument rétroactivement le financement dans le cas où la Banque n'approuverait pas le projet (voir note 1, para. 2.10).

## **B. Supervision des projets**

3.14 Comme cela est indiqué dans le Chapitre II, les objectifs de la supervision sont multiples, et la Banque aussi bien que l'emprunteur en sont les bénéficiaires. En moyenne, les projets évalués ont été supervisés tous les 7,3 mois, légèrement plus fréquemment dans la région Afrique (6,5 mois) et dans les projets de développement régional (6,4 mois) et d'élevage (6,7 mois). Le nombre moyen de personnes participant aux missions de supervision a été d'environ 1,9; les projets de développement régional et d'irrigation et les projets réalisés en Afrique ont respectivement exigé 2,2, 2,0 et 2,0 personnes. Il importe d'interpréter ces chiffres de façon prudente, mais il apparaît nettement que les projets de développement régional, d'irrigation et les projets réalisés en Afrique, qui auraient exigé une supervision plus poussée, n'ont pas bénéficié des ressources supplémentaires qui auraient été nécessaires. La Banque semble avoir appliqué ses normes de supervision sans différencier entre les projets polyvalents (développement régional), techniquement complexes (irrigation) ou intrinsèquement difficiles (Afrique).

3.15 Sur le plan de la qualité de la supervision, les résultats ont été mitigés. Selon l'OED, la supervision de la Banque a eu des effets favorables sur les résultats du projet dans 24 % des cas, et des effets défavorables dans 13 %. L'OED a estimé que la qualité de la supervision n'avait pas été un facteur déterminant pour les 63 % restants. Les problèmes de supervision ont été inversement proportionnels à la qualité de la préparation du projet, c'est-à-dire que les projets dont la préparation a été jugée minutieuse ont rencontré moins de problèmes de supervision durant leur exécution.

3.16 Parmi les points faibles qui ont caractérisé la supervision des projets, on peut citer : une mauvaise identification des problèmes dès les premières phases de l'exécution; un manque d'expertise dans le cas de nombreuses composantes et aspects du projet; un manque de communication entre les missions

de la Banque d'une part, et l'emprunteur et les organismes du projet d'autre part, qui ne sont en général pas suffisamment informés des conclusions de chaque mission; les difficultés pour tenter de résoudre les désaccords entre l'emprunteur et la Banque; la focalisation étroite de la supervision; une mauvaise préparation des projets; et un optimisme excessif quant à l'efficacité des mesures à prendre pour remédier à ces faiblesses. Les projets ont été plus ou moins affectés par diverses combinaisons de ces facteurs.

3.17 Dans les pays où la Banque finance des projets semblables, le manque de coordination des tâches de supervision est évident dans un certain nombre de cas. Une part du temps consacré à la supervision aurait dû être réservé à l'examen de problèmes de dimension régionale ou nationale. Les deux projets de développement rural au Brésil--Rio Grande do Norte et Sergipe Tabuleiros Sul--en sont un exemple. La supervision de la Banque aurait pu être plus efficace si elle s'était focalisée davantage sur les problèmes communs à ces deux projets. Les missions se sont acquittées raisonnablement des tâches de détection et d'analyse des principaux problèmes d'exécution, mais il apparaît, rétrospectivement, qu'un grand nombre des problèmes dépassaient la portée individuelle des projets en question et auraient dû être examinés au niveau de l'ensemble du programme. Cette lacune s'explique en partie par le fait que la préparation de projets-relais a absorbé une bonne partie du temps de supervision.

3.18 Dans certains cas difficiles, la supervision de la Banque a peut-être permis de parer à des problèmes sérieux. En ce qui concerne le vaste et complexe projet de développement agro-pastoral au Rwanda, les premières missions de supervision n'ont pas été suffisamment intensives pour permettre de répondre de façon adéquate à des problèmes pressants, particulièrement pendant les premières phases d'exécution. Une périodicité plus efficace des missions et l'élargissement de la gamme des experts auraient été particulièrement bénéfiques au début de la phase d'exécution. Toutefois, pendant les dernières années du projet, la supervision s'est intensifiée, ce qui a permis d'identifier et de résoudre certains problèmes de transition entre la première et la deuxième phases du projet.

3.19 Les faiblesses de la supervision ont été dans l'ensemble plus fréquentes dans les cas de projets complexes, polyvalents ou multisectoriels. Toutefois, la supervision de la Banque pour ce type de projets n'a pas uniformément porté sur toutes les composantes. Certains problèmes sont peut-être imputables à une préparation insuffisante de certaines composantes mais, dans quelques cas, ils auraient pu être résolus si, au cours de la supervision, la Banque avait fait appel à certains experts, ce qui n'a pas toujours été le cas. La supervision de diverses composantes du projet d'élevage au Mali est un bon exemple des avantages découlant d'une bonne supervision. Les missions de supervision ont été régulières et ont couvert tous les éléments du projet, le personnel approprié était disponible, le même personnel a pu s'occuper du projet tout au long de l'exécution, les rapports ont été détaillés et la Banque a régulièrement informé l'emprunteur des observations et recommandations de la mission. Il semble que tout cela a permis d'améliorer progressivement la gestion de l'organisme chargé du développement de l'élevage. Toutefois, un élément crucial à la réussite du projet, à savoir l'exploitation des eaux souterraines,

n'a pas été correctement analysé au cours de la préparation du projet et n'a pas davantage reçu l'attention qu'il méritait au cours de la supervision. En fait, un consultant spécialiste des questions d'hydrologie et de géologie, qui a participé à la supervision de cette composante, a indiqué que les nappes d'eaux souterraines étaient insuffisantes, ce qui était une erreur de sa part. Beaucoup plus tard dans la période d'exécution, un deuxième consultant a procédé à une analyse plus approfondie, pour conclure que les eaux souterraines dans la zone du projet étaient suffisantes, ce qui a permis la réalisation d'un projet relais; on voit donc à quel point il est important d'avoir une deuxième opinion lorsqu'il s'agit de résoudre des problèmes techniques.

### C. Intérêt de l'emprunteur pour les projets

3.20 Dans les projets agricoles, l'attitude de l'emprunteur s'est avérée être un facteur déterminant dans 60 % des projets : positif dans 30 % des projets, ou au contraire négatif dans 30 % également des projets; pour les autres 40 %, il ne semble pas que ce facteur ait été déterminant. Ces chiffres reflètent une amélioration considérable de l'intérêt des emprunteurs, par rapport aux examens annuels précédents<sup>3/</sup>. Cela dit, l'absence d'intérêt de la part de l'emprunteur s'est avéré un facteur plus déterminant pour la réussite d'un projet que la marque de son intérêt pour le projet.

3.21 Dans les projets où l'emprunteur n'a pas fait preuve d'un grand intérêt, cette attitude est provoquée par la multiplicité des objectifs poursuivis par les divers organismes impliqués--la Banque, le gouvernement<sup>4/</sup>, les cofinanciers, les organismes d'exécution, et les agriculteurs. Par exemple, le problème de la divergence des objectifs poursuivis par la Banque et par la Bangladesh Agriculture Development Corporation (BADC), organisme d'exécution du Projet de pompage à basse pression au Bangladesh, à propos d'un aspect fondamental de la stratégie, et qui a sérieusement affecté la viabilité du projet, n'a pas été résolu lors de la préparation du projet. La Banque désirait encourager la participation du secteur privé à la fourniture des pompes et avait obtenu l'approbation tacite du Gouvernement. La BADC, quant à elle, exprimait de fortes réserves quant à la privatisation des pompes, estimant qu'elle aurait

---

3/ L'étude de l'OED sur le développement rural a également souligné, parmi les problèmes auxquels se heurtent les évaluations rétrospectives, le manque fréquent de soutien de la part des Gouvernements. Toutefois, les examens annuels récents de l'OED indiquent une nette amélioration de la situation à cet égard.

4/ Le Gouvernement est souvent traité comme une entité homogène, dont chaque élément est censé représenter l'ensemble. Toutefois, l'expérience montre qu'il est prudent de considérer les intérêts, objectifs et incitations de chaque organisme du Gouvernement de façon individuelle.

un effet négatif sur les petits agriculteurs et serait préjudiciable à ses propres intérêts, dans la mesure où c'est la BADC elle-même qui assure les services de location des pompes aux agriculteurs. Cette différence d'opinion a sérieusement entravé la réalisation du projet, entraînant une forte réduction de son envergure, ainsi que l'annulation de plus de 50 % du crédit (para. 3.28).

3.22 Dans le cas de plusieurs projets, la divergence des objectifs des divers participants est devenue apparente dès que la Banque s'est efforcée de promouvoir une approche qui ne correspondait pas raisonnablement aux intérêts du Gouvernement bénéficiaire et du groupe cible. Quand le manque d'intérêt de l'emprunteur est devenu évident, la Banque a dans certains cas eu de la difficulté à prendre les mesures appropriées ou immédiates qui s'imposaient. Son désir de maintenir ou de secourir à tout prix un projet semble l'avoir empêchée d'admettre qu'un projet peut parfois ne plus se justifier. L'une des raisons de l'échec du projet de remise en état des plantations sucrières au Kenya, qui a été en partie annulé, est imputable à la multitude de clauses par lesquelles, dans bien des cas, le Gouvernement ne s'est pas senti obligé.

3.23 A l'encontre des exemples susmentionnés, le Projet d'usine à thé au Kenya montre toute la différence que peut faire l'engagement vigoureux des pouvoirs publics. En effet, l'un des principaux facteurs de la réussite de ce projet a été la détermination dont a fait preuve le Gouvernement kenyan à l'égard des principes d'autonomie financière et administrative de l'organisme chargé de la mise en valeur de la culture du thé dans le pays (voir encadré).

3.24 La Banque n'a pas toujours su reconnaître l'absence de cohésion au sein d'un gouvernement, à propos d'une question particulière, s'agissant le plus souvent de l'achat ou du transfert d'actifs, notamment de terrains, entre les secteurs privé et public et entre divers organismes publics. La Banque était prête à octroyer un prêt sur la base d'une clause qui, comptait-elle, garantirait que le Gouvernement achèterait et transférerait ledit actif en temps opportun. Le projet d'irrigation de Gujarat, en Inde, montre à quel point il est difficile d'acquérir en temps voulu des terrains privés nécessaires à l'implantation des réseaux d'amenée et de distribution de l'eau d'irrigation. L'achat de terrains destinés à la construction de canaux principaux et de canaux de distribution, pour une dizaine de sous-projets, a été retardé par une planification insuffisante, de longues procédures administratives et de trop faibles compensations pour les populations déplacées.

3.25 L'attitude de l'emprunteur par rapport au projet est quelquefois liée aux pressions exercées au sein de la Banque pour prêter les fonds. L'étude de l'OED sur le développement rural a noté que certains projets de développement agricole et rural ont été approuvés, au cours de la période 1975-80, pour ne pas tomber en-dessous des objectifs de prêt de la Banque. Cette pression, implicite ou explicite selon le cas, a pesé lourdement sur les institutions de l'emprunteur, notamment sur le plan de l'organisation et de la gestion, et n'a fait qu'accroître les problèmes globaux de développement institutionnel dans ces pays.

## D. Privatisation de l'agriculture

3.26 L'examen des projets a montré le rôle croissant de la Banque dans la promotion des activités du secteur privé, particulièrement pour les projets approuvés depuis la fin des années 70<sup>5/</sup>. La thèse consistant à donner un rôle de premier plan au secteur privé s'appuie sur deux types de justification. Premièrement, le Gouvernement se trouve ainsi débarrassé d'un fardeau financier, les contraintes en matière de ressources auxquelles il est soumis étant allégées lorsque plusieurs activités liées à la production sont conférées au secteur privé. Le Gouvernement peut alors concentrer les ressources humaines et financières dont il dispose sur les activités qu'il est le seul à pouvoir entreprendre. Deuxièmement, l'accroissement du rôle du secteur privé signifie l'entrée sur le marché de nouvelles entreprises, ce qui augmente la concurrence et par conséquent l'efficacité de certaines activités. La question de savoir si de tels arguments en faveur de la privatisation sont valides est tout empirique et dépend de la nature de l'économie et de la politique de l'emprunteur.

3.27 La présente section examine deux différents exemples tirés de l'expérience de la Banque en matière de privatisation de certaines activités agricoles. Elle montre que le succès de la privatisation dépend dans une grande mesure du climat politique et économique national et de la vigueur de l'engagement de l'emprunteur à l'égard de la privatisation, du type spécifique d'activité à privatiser, et de la transparence du processus de privatisation.

---

5/ Dans ce groupe, 14 projets ont porté sur le rôle du secteur privé dans des activités agricoles spécifiques. En outre, une étude d'évaluation de l'impact du développement de la culture du coton dans trois pays d'Afrique de l'Ouest a analysé cette question.

Projet d'usine à thé au Kenya :

un exemple de réussite basée sur l'efficacité de l'appareil institutionnel

La réussite de ce projet, qui a été achevé en 1984, est à mettre au compte de la Kenya Tea Development Authority ou KTDA (société responsable de la mise en valeur de la culture du thé au Kenya) et des principes d'autonomie financière et administrative qui ont été à la base des résultats excellents que cette société a enregistrés dans son rôle d'organisme parapublic hautement spécialisé dans la mise en valeur des petites plantations de cultures de rapport. Ce troisième projet de développement de petites plantations de thé au Kenya, appuyé par le Groupe de la Banque mondiale, prévoyait : la construction de 17 usines devant produire chacune 1.200 tonnes de thé par an, principalement pour l'exportation, et la création au sein de la KTDA de services de gestion d'usine, de formation et de commercialisation du thé et de comptabilité, en prévision d'une rapide expansion institutionnelle. Ces usines devaient conditionner la production de thé de 135.000 petits planteurs. La Banque offrait un prêt direct à la KTDA, d'un montant de 10,4 millions de dollars E.U., garanti par le Gouvernement du Kenya. Un cofinancement était fourni par la Commonwealth Development Corporation (CDC) et par un prêt du Fonds de l'OPEP au Gouvernement du Kenya.

Lors de l'évaluation du projet, le taux de rentabilité économique avait été estimé à 24 %. Il a été réestimé à 22 % à l'achèvement du projet. Toutes les usines ont été construites de façon satisfaisante et produisent un thé de haute qualité, en fonctionnant à un niveau de capacité proche du niveau indiqué lors de leur conception (ou reconception). La KTDA, dont le personnel est entièrement composé de Kényens, gère la totalité des 39 usines exploitées à l'heure actuelle. Considérée comme la plus vaste unité de production de thé du monde, la KTDA administre le programme de petites plantations de thé le plus efficace qui soit et fournit un grand nombre d'emplois ruraux, offrant un revenu monétaire attrayant.

La KTDA est parvenue à ces résultats en se montrant capable de surmonter des difficultés considérables. Initialement, la Banque avait décidé de limiter son soutien au conditionnement du thé, pour éviter de financer une expansion de la production mondiale du thé, ce qui, rétrospectivement, apparaît comme une décision contestable. Par la suite, l'achèvement du projet a subi un retard de cinq ans, avec un dépassement de coût en dollars E.U. de 52 %, et en conséquence le prêt de la Banque n'a financé que 12 des 17 usines, les cinq autres ayant été achevées grâce à un financement supplémentaire de la CDC et à un nouveau prêt du Fonds de l'OPEP.

La KTDA, créée sans un capital social de fondateur, n'a pas pu accumuler des réserves importantes. Elle a subi des pertes annuelles, à diverses reprises, en partie à cause de politiques financières qui favorisaient les planteurs et en partie parce qu'elle assumait le risque de change des emprunts effectués dans des devises fortes, alors qu'elle rétrocédait les montants de ces emprunts aux usines en shillings kényens. D'autre part, le prix contrôlé du thé destiné à la consommation intérieure a été à plusieurs reprises très inférieur au prix d'exportation. Bien que ces prix intérieurs soient aujourd'hui plus conformes à la parité d'exportation, les pertes au titre du risque de change restent lourdes.

Plusieurs facteurs ont contribué à la réussite de la KTDA et du projet, les facteurs institutionnels ayant été parmi les plus importants. Les petits planteurs ont appuyé le programme de mise en valeur de la culture du thé, du fait, notamment, qu'ils étaient représentés aux conseils d'administration de la KTDA et des usines de thé. Le Gouvernement a donné à la KTDA un mandat clair et un grand degré d'autonomie pour s'occuper de la culture du thé. La Banque, quant à elle, a prêté directement à l'institution clé.

3.28 Dans le premier exemple, à savoir le projet de pompage à basse pression au Bangladesh, la Banque a encouragé la privatisation de l'importation, de la distribution, de la vente de ces pompes, y compris de la prestation de services d'entretien, alors que la mission d'évaluation avait fait savoir que cette politique risquait d'aggraver les disparités existantes dans l'économie rurale. Au cours de l'exécution du projet, la négociation des mesures nécessaires pour permettre aux entreprises privées d'importer et distribuer les pompes sur une base concurrentielle avec la BADC, laquelle bénéficiait d'une subvention du Gouvernement, s'est heurtée à des délais. Pour finir, il s'est avéré impossible d'établir des conditions de concurrence, et les éléments du projet portant sur l'importation, la distribution et l'organisation d'ateliers privés (le service d'entretien) par des entreprises privées ont été abandonnés.

3.29 En ce qui concerne la vente des pompes, la Banque a catalysé les efforts de promotion visant à rendre propriétaire de l'équipement les agriculteurs qui précédemment les louaient à la BADC. Alors qu'en 1980-81, 15 % seulement des pompes à basse pression existant au Bangladesh appartenaient à des privés, ce pourcentage, grâce à l'appui fourni par la Banque à la politique de privatisation, était passé à 85 % en 1984-85. Mais, à la suite du choc et des bouleversements provoqués par la poursuite vigoureuse de la politique de privatisation des pompes à basse pression, les périmètres irrigués par pompage n'ont cessé de diminuer, de même que le nombre d'agriculteurs affiliés aux groupes d'utilisateurs, tandis que la taille moyenne des exploitations enregistrait une nette augmentation. Les enquêtes réalisées ont confirmé les craintes exprimées par la mission d'évaluation, selon lesquelles un système dans lequel les pompes sont exploitées par le secteur privé aboutit à une certaine discrimination à l'encontre des paysans sans terre et des petits agriculteurs dont la capacité d'investissement est limitée.

3.30 Ces résultats négatifs auraient pu être évités si la BADC et l'Office de développement rural du Bangladesh (BRDB) avaient fourni des services d'appui complémentaires, notamment la promotion de groupes d'utilisateurs de pompes, et une assistance dans la conception des réseaux. Une autre leçon peut être tirée de cette expérience, à savoir que la mise en oeuvre de changements profonds de stratégie ne doit pas être confiée à l'institution qui est le plus affectée par la réforme, à moins de bien s'entendre sur son rôle futur. C'est ainsi que le rôle futur de la BADC, qui avait exprimé de fortes réserves quant à la privatisation des pompes à basse pression, aurait dû être formulé avec plus de soin.

3.31 Dans le deuxième exemple, le projet semencier au Pakistan, une étude de faisabilité réalisée pour le Gouvernement pakistanais en 1973 par la FAO en coopération avec la Banque avait recommandé que le développement de l'industrie des semences soit confié au secteur privé. Initialement, le Gouvernement du Pakistan et la Banque avaient accepté la recommandation. Toutefois, le Gouvernement devait plus tard décider que le projet serait du domaine public, malgré les objections de la Banque et de la FAO.

3.32 Les résultats du projet semencier ont été inférieurs aux prévisions, en partie en raison de cette décision du Gouvernement. L'évaluation

rétrospective a conclu que, s'il est vrai que dans la plupart des cas les institutions publiques sont tout à fait compétentes en matière de sélection et d'augmentation de la production de semences, le secteur privé pourrait néanmoins s'occuper plus efficacement de la production et de la commercialisation à grande échelle des semences, étant donné les besoins spécifiques de la gestion de l'industrie des semences, à savoir : flexibilité, capacité d'adaptation rapide à de nouvelles conditions, coordination de producteurs dispersés et supervision étroite du stockage et de la manutention. Ce type d'industrie ne se prête pas aux limitations des procédures, des horaires de travail et du financement qui sont la norme dans la bureaucratie.

3.33 Ces expériences en matière de privatisation dans diverses activités agricoles soulignent les difficultés qu'il y a à encourager le développement du secteur privé. Des données supplémentaires provenant de projets achevés et en cours d'exécution sont indispensables pour tirer des conclusions définitives quant aux moyens de promouvoir la privatisation, mais il est clair que l'application généralisée de la privatisation (ou de toute autre stratégie) ne saurait être efficace si elle ne s'accompagne pas, du côté de l'emprunteur, des dispositions institutionnelles qui s'imposent et d'une attitude favorable à l'égard de mesures de privatisation<sup>6/</sup>.

### **E. Recouvrement des coûts**

3.34 Un système de recouvrement des coûts inefficace constitue un autre obstacle à la privatisation et à la libéralisation économique pendant les périodes de pénuries de ressources. La nécessité d'accroître et de maintenir des flux de capitaux adéquats vers l'agriculture est souvent pressante, et pourtant les efforts déployés par les pouvoirs publics pour réunir des ressources financières destinées à ce secteur ont toujours été faibles. Et même lorsque les taux de recouvrement sont corrects, les montants alloués à l'agriculture sont souvent insuffisants.

3.35 Voici pour exemple les résultats des mesures de recouvrement des coûts indiquées dans les clauses de cinq projets d'irrigation en Indonésie examinés cette année. Les rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective de ces projets indiquent que les montants perçus sont inférieurs aux coûts d'exploitation et d'entretien des projets, sans parler des coûts d'investissement. D'autre part, seule une faible partie des montants perçus a été consacrée au financement d'activités liées à l'irrigation. Ces conclusions sont semblables à celles d'une étude de l'OED sur le recouvrement des coûts, qui avait porté sur 48 projets d'irrigation financés par la Banque dans 29 pays. Cette étude avait conseillé à la Banque d'examiner plus minutieusement les clauses qu'elle imposait et peut-être de remplacer le système de clauses, variable d'un projet à l'autre, par un dialogue plus continu avec les

---

<sup>6/</sup> Ce problème est analysé plus en détail dans une étude récente sur la commercialisation de l'OED.

gouvernements sur cette question du recouvrement. Le fait que souvent les emprunteurs n'ont pas respecté lesdites clauses peut également suggérer que la Banque surestime les possibilités de recouvrement des coûts, ce qui la conduit à insister sur certaines mesures et certains objectifs, sans tenir compte de leur faisabilité.

3.36 L'évaluation rétrospective de ces cinq projets a soulevé un autre problème particulier concernant la formulation des clauses afférentes au recouvrement des coûts. La principale critique a été que la Banque traitait les revenus supplémentaires provenant de l'impôt foncier et imputables à l'augmentation de la productivité des terres dans le cadre du projet d'irrigation comme une "taxe directe du projet", et par conséquent comme un instrument de recouvrement direct des coûts, alors que pour l'OED il s'agissait d'un revenu général. Cette différence de définition entre les services opérationnels de la Banque et ceux de l'OED découle peut-être en partie du manque de clarté des directives de la Banque en matière de recouvrement des coûts, lorsque l'emprunteur utilise des mécanismes indirects de recouvrement des coûts. Plus spécifiquement, la Banque n'a pas indiqué clairement comment réagir lorsque l'emprunteur ne respecte pas sa préférence pour un système de recouvrement direct des coûts, comme celui des redevances payables par l'utilisateur. Les directives opérationnelles de la Banque soulèvent cette question, mais n'y répondent pas.

3.37 En ce qui concerne, par exemple, le Projet de développement de l'élevage au Burkina Faso, le Gouvernement avait accepté lors des négociations d'adopter un système de recouvrement des coûts pour la composante santé animale, notamment pour les produits vétérinaires. En 1978, le Gouvernement établissait la base juridique du recouvrement des coûts, cette initiative étant la première de ce genre en Afrique de l'Ouest. Mais en 1981, le système s'effondrait à la suite de modifications apportées à la stratégie, et la campagne de vaccination devenait un élément d'un programme national réalisé sous l'égide d'autres organismes donateurs. L'année suivante, le Gouvernement annonçait que les tests de peste bovine et autres seraient obligatoires et gratuits, mettant ainsi fin au premier essai en Afrique de l'Ouest de recouvrement des coûts des produits vétérinaires. En 1982, une mission de supervision a noté qu'en l'absence d'un système de recouvrement des coûts, il n'existait pas de fonds pour payer les fournisseurs et que par conséquent il ne pouvait plus y avoir de vaccins.

3.38 Dans le domaine de l'arboriculture, les questions de recouvrement des coûts sont difficiles et complexes. Par exemple, la longue période de gestation, avant qu'un arbre n'atteigne le plein développement, pose des problèmes particuliers. Le Projet de développement des petites plantations de palmier à huile de Popondetta, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, offre un exemple de bon recouvrement des coûts dans une plantation arboricole. Le pays a pour politique de recouvrer la totalité des coûts d'investissement dont les bénéficiaires directs peuvent être identifiés. En conséquence, les coûts des prêts consentis à de petits planteurs, ainsi que les allocations de subsistance versées pendant la période du projet sont recouvrées avec intérêt à la source, sur chaque compte de prêt individuel. En juin 1986, sur 1.571 prêts initiaux à de petits planteurs, environ 50 % avaient été totalement remboursés. De même, les coûts d'investissement au titre de la Société de transport devraient être

recouvrés dans l'avenir grâce à la vente à des petits planteurs des actions appartenant au Gouvernement. Toutefois, le Gouvernement assume une part considérable des coûts de vulgarisation, construction de routes et assistance technique dans le cadre de ses services généraux, qui sont financés sur le revenu général provenant des impôts et taxes sur le revenu, sur les ventes et les exportations, le pays étant doté dans ce domaine d'un système bien développé.

3.39 Il est évident que la politique de la Banque devrait être plus explicite en ce qui concerne le recouvrement direct et indirect des coûts, dans la mesure où celui-ci conditionne la formulation de clauses tenant compte des conditions de chaque pays. En particulier, elle devrait fournir au personnel des directives concernant d'autres options à l'intention des emprunteurs qui ne veulent pas recourir à un système de redevance payables par l'utilisateur.

---

## IV. INDUSTRIE ET ENERGIE

4.01 Le présent chapitre passe en revue les points qui méritent d'être signalés dans les projets de sociétés financières de développement (SFD), d'énergie (y compris l'électricité), et de télécommunications. Il n'y sera pas question du secteur de l'industrie, car l'OED a examiné trop peu de projets purement industriels en 1987.

### A. Sociétés financières de développement

4.02 L'examen a porté sur 15 projets de sociétés financières de développement, dont cinq ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective de l'OED. Ces 15 projets avaient été approuvés entre 1975 et 1981. Dans neuf cas, la Banque n'avait encore jamais traité avec l'institution en cause et, dans les six autres, il s'agissait de projets relais. Neuf projets visaient principalement les petites et moyennes entreprises (PME) avec, dans chaque cas, la participation de plusieurs intermédiaires et, souvent, d'une institution faitière. Deux autres projets comportaient des composantes PME.

4.03 Pour ces 15 projets, le Groupe de la Banque avait prêté un total de 290 millions de dollars E.U., réparti entre 10 prêts et cinq crédits. Ces fonds ont été rétrocédés à quelque 4.360 petites, moyennes et grandes entreprises de production ou de service et ils ont été à l'origine de financements d'un montant total équivalant à environ 845 millions de dollars E.U., qui ont permis de créer plus de 100.000 emplois.

4.04 Sur les 15 projets, on considère que 12 (80 %) ont donné des résultats satisfaisants (Tableau 7 de l'Appendice). Tous les projets comprenaient des objectifs de renforcement institutionnel, lesquels ont été atteints, au moins partiellement, dans 80 % des cas (Tableau 13 de l'Appendice).

### Autonomie des SFD

4.05 Les pouvoirs publics peuvent porter atteinte à l'autonomie d'une SFD de diverses façons, mais la présente section est centrée sur les deux dangers les plus répandus et les plus graves. Il s'agit d'abord des pressions qui peuvent être exercées sur une SFD pour l'engager à financer des projets non viables et, ensuite, des ingérences dans le choix de ses dirigeants. La Banque doit être particulièrement vigilante dans ces deux domaines, s'efforcer de protéger les SFD avec lesquelles elle traite contre ces deux risques et, si elle ne peut le faire, reconsidérer sa collaboration avec les institutions en cause.

#### Ingérences dans l'approbation des projets

4.06 Les ingérences des pouvoirs publics dans l'approbation de leurs projets compromettent sérieusement l'autonomie des SFD et leur aptitude à s'acquitter de leurs fonctions. Dans le cas d'une SFD publique ayant reçu deux prêts de la Banque, ces interventions ont été poussées à l'extrême. Dès le

départ, la Société a vu se réduire son autonomie de décision sous l'effet d'une politisation croissante. Six ans après sa création, 96 % de son portefeuille accusaient des arriérés, principalement du fait de décisions de prêt imprudentes, motivées par des considérations politiques. Un peu plus d'un an après, la Société a complètement cessé de prêter.

4.07 Parmi les SFD du groupe considéré cette année, plusieurs autres ont également souffert de pressions politiques. L'une a été poussée à participer à des projets non économiques que son Conseil d'administration, malgré la présence de représentants de banques privées locales et d'actionnaires étrangers, a estimé ne pas pouvoir rejeter. Ces investissements ont ajouté à ses arriérés et la situation a été aggravée par le fait que le Gouvernement a tardé à honorer les garanties accordées pour certains des prêts. Dans un autre cas, les SFD publiques se sont attachées à accroître rapidement les prêts aux PME, priorité dont les motivations étaient politiques. En conséquence, elles ont fortement mis l'accent sur l'approbation de prêts en se préoccupant très peu de la capacité de gestion, des débouchés ou de la structure du capital des entreprises en cause, et cela a nui à l'attention portée à la supervision, au recouvrement et aux arriérés.

4.08 Il est à noter aussi, et c'est là un élément plus positif, que la Banque centrale hondurienne, lorsqu'elle a créé le Fondo Nacional de Desarrollo Industrial qui devait être l'institution faitière, a su prendre les mesures nécessaires pour protéger ce nouvel organisme contre toutes influences extérieures indues, d'une part, en le rattachant à ses propres services dont les capacités techniques sont solides et, d'autre part, en stipulant que les projets qui lui seraient soumis devraient au préalable avoir été approuvés par les banques commerciales qui assumeraient le risque de crédit.

#### Ingérences dans le choix des dirigeants

4.09 Les pouvoirs publics peuvent aussi porter atteinte à l'autonomie d'une SFD en nommant certains administrateurs ou dirigeants pour des raisons politiques. Dans un pays, les autorités des Etats sont fréquemment intervenues dans la nomination des directeurs généraux des SFD, lesquels ont fréquemment été choisis dans la fonction publique sans tenir compte de leur expérience. Un grand nombre de ces dirigeants ont ensuite fait l'objet de transferts prématurés et les solutions de continuité qui en ont résulté ont gravement compromis l'aptitude des SFD en cause à maintenir leurs normes et le rythme de leur activité. Il est arrivé aussi que les pouvoirs publics empêchent la direction des SFD de pourvoir, comme cela est manifestement sa prérogative, aux emplois vacants.

4.10 Dans le cas de l'une des SFD étudiées cette année, le gouvernement a abruptement mis fin aux fonctions du conseil d'administration et du directeur général, peu avant l'approbation du premier prêt de la Banque; six mois plus tard, la quasi-totalité des cadres avaient démissionné ou avaient été poussés à partir. Le gouvernement a continué à changer pratiquement chaque année le directeur général et les administrateurs. Le processus d'évaluation et de supervision des projets s'est dégradé, les contrôles internes ont cessé d'être

appliqués, le personnel a été complètement démoralisé et sa rotation s'est accélérée. L'institution a finalement sombré.

4.11 La Banque doit être attentive à toute restriction de l'autonomie d'une SFD, qu'elle appartienne au secteur privé ou au secteur public, qu'elle soit ou non contrôlée par l'Etat. L'expérience montre que plus grande est l'autonomie d'une institution, plus grande est son aptitude à adopter et à appliquer de bonnes politiques et procédures d'exploitation et, donc, à financer des projets viables et à préserver la solidité de son portefeuille d'investissement. L'autonomie des SFD devrait être suffisante pour qu'elles puissent : prendre en toute indépendance les décisions qu'appelle leur gestion (investissements, personnel, etc.); fixer leurs traitements et leurs prestations sociales de manière à attirer et à conserver un personnel hautement compétent; mobiliser elles-mêmes des ressources intérieures et extérieures; et fixer le taux de leurs prêts en fonction des coûts et des risques.

### **Préparation des projets**

4.12 Notre examen des projets de SFD montre très clairement la grande influence que l'application, ou la non-application, des leçons tirées de l'expérience peut avoir sur les résultats d'un projet. En particulier dans le cas de projets relais, on peut en effet tirer des renseignements des résultats antérieurs non seulement sur la SFD elle-même, mais aussi sur l'environnement dans lequel elle opère.

4.13 Après le financement d'un premier projet en faveur de la petite industrie au Pakistan, à Sri Lanka et en Tunisie, tous les enseignements tirés de cette expérience ont été pris en compte pour la préparation du projet relais. Ainsi, dans le cas du Pakistan, les procédures de remboursement choisies pour le premier projet s'étaient révélées peu maniables, les dépenses étant réparties entre un très grand nombre de petits prêts subsidiaires, et on a donc adopté, pour le deuxième, la formule d'un fonds renouvelable. On a aussi décidé dès ce deuxième projet d'expérimenter d'autres circuits de distribution en faisant appel au secteur privé pour les zones où les Sociétés d'aide à la petite industrie, qui sont des organismes publics, n'étaient pas en mesure, comme l'avait montré le premier projet, de fournir des services de promotion/vulgarisation de bonne qualité.

4.14 Le deuxième prêt accordé par la Banque à la SFD visée au paragraphe 4.10 illustre bien ce qui peut arriver lorsqu'on ne tire pas les leçons de l'expérience. En dépit des changements intervenus à la tête de cette institution et des problèmes qui en avaient résulté pendant le premier prêt, une deuxième mission d'évaluation a recommandé l'octroi d'une nouvelle ligne de crédit. Il est évident que l'évaluation avait été superficielle, que l'on avait minimisé les déficiences de l'institution et négligé de diagnostiquer ses problèmes fondamentaux. En outre, la mission n'avait pas eu de contacts profitables avec les clients, les réviseurs-comptables, la direction et le personnel de l'institution, ni avec les milieux d'affaires et la communauté bancaire. Sept mois après son approbation par le Conseil, la Banque a suspendu

le décaissement du deuxième prêt en attendant que soit trouvée une solution aux problèmes croissants de la SFD. Celle-ci a peu après cessé d'accorder des prêts.

## Supervision

4.15 Tous les textes, ainsi que les dirigeants de la Banque insistent sur l'importance de la supervision. Néanmoins, celle-ci est souvent perçue par le personnel comme une activité moins bien reconnue et moins prestigieuse que le travail d'évaluation. Les projets examinés cette année confirment le rôle que peut jouer une supervision efficace dans la réussite d'un projet et, a contrario, comment une mauvaise supervision peut contribuer à la non-réussite d'un projet.

4.16 Les projets d'aide à la petite entreprise qui ont donné de bons résultats au Portugal, à Sri Lanka, au Bangladesh et au Pakistan ont fait l'objet d'une supervision fréquente et parfois intensive. Dans le cas du Pakistan, par exemple, les procédures de passation des marchés et de décaissement ont été étudiées en détail pour un échantillon des agences des banques participant au projet et les mesures correctives proposées par le personnel de la Banque pour remédier aux déficiences identifiées ont été rapidement mises en oeuvre. Au Bangladesh, des consultants ont aidé les organismes d'assistance technique à exécuter leurs composantes du projet, en particulier pour les activités difficiles comme la promotion et la vulgarisation.

4.17 En revanche, le premier projet réalisé au Burundi aurait gagné à être supervisé de plus près; étant donné les conditions difficiles dans lesquelles devait opérer la SFD en cause (Banque nationale du développement --BNDE), il aurait mieux valu envoyer des missions plus courtes mais plus fréquentes qu'une seule mission annuelle. Si la supervision avait été plus intensive, on aurait pu s'assurer que la BNDE appliquait les politiques et les procédures convenues. En outre, la Banque n'a pas correctement examiné les prêts secondaires soumis à son approbation. Le projet réalisé au Burkina Faso appelle des observations similaires. Bien que les résultats des trois prêts accordés à la Banque de développement économique de Tunisie (BDET) aient été généralement satisfaisants, la Banque aurait pu réagir plus rapidement lorsque les arriérés se sont aggravés.

4.18 Parmi les projets examinés cette année, ce sont les deux projets de la COFINA au Panama qui fournissent le meilleur exemple de mauvaise supervision de la part de la Banque. Apparemment, bien qu'elle ait envoyé trois missions par an et malgré la médiocrité manifeste des résultats obtenus par la direction et le personnel de la COFINA, la Banque n'a pas su mesurer l'ampleur des problèmes de cette SFD. Quatre mois seulement après la mise en vigueur du deuxième prêt, et deux mois après qu'une mission de supervision eut fait état de nouvelles améliorations<sup>1/</sup>, un audit du portefeuille de la COFINA effectué par

---

<sup>1/</sup> La mission avait classé la COFINA dans la catégorie 1, qui est celle des projets ne posant aucun problème ou seulement des difficultés mineures.

les autorités panaméennes a révélé de graves irrégularités dans ses opérations et dans l'utilisation faite des fonds publics. Les services opérationnels de la Banque ont noté dans le RERP que le degré de collusion à l'intérieur de la COFINA avait dû être exceptionnellement élevé pour rendre la détection aussi difficile. D'une façon générale, la façon dont la Banque a traité l'opération COFINA dénote un manque de communication entre les divers niveaux hiérarchiques du Bureau de la Banque responsable de la région. Les cadres inférieurs semblent ne pas avoir eu une connaissance approfondie de l'institution, des divers aspects des résultats du projet, ni des contraintes environnementales qui auraient dû les alerter. Lorsqu'ils se sont rendu compte des problèmes de la COFINA, ils n'ont pas réagi avec décision pour en évaluer toute la gravité et ils ont apparemment hésité à faire part de leurs inquiétudes à leurs supérieurs pour leur demander des directives.

### Traitement du risque de change

4.19 Pour ce qui est du traitement du risque de change, la politique de la Banque a toujours été claire : les SFD ne devraient prendre ce risque en charge ni pour les fonds provenant de la Banque ni pour tout autre emprunt étranger<sup>2/</sup>. C'est normalement l'emprunteur final qui doit assumer ce risque comme s'il empruntait directement à l'étranger. S'il en allait autrement, cela reviendrait à demander au gouvernement de subventionner le taux d'intérêt, situation que la pratique susvisée permet d'éviter. S'il n'est pas possible, ou approprié, de procéder ainsi (par exemple, dans le cas des PME), c'est le gouvernement qui devrait prendre le risque en charge en contrepartie du versement d'une commission<sup>3/</sup>.

4.20 Bien que cette politique ait été généralement appliquée pour les projets de SFD considérés cette année, on note toutefois des exceptions et des résultats non anticipés. Le Gouvernement tunisien avait accepté de couvrir toute éventuelle perte de change de la BDET sur ses emprunts à l'étranger. Cependant, ces pertes sont devenues si lourdes au cours des années 80, par suite de la dépréciation du dinar par rapport au dollar, qu'il n'a pas été en mesure de les couvrir en totalité, ce qui a rendu plus grave encore la situation financière de la BDET. Le gouvernement a récemment pris des mesures pour faire face à ses obligations; il étudie en outre la meilleure façon de procéder pour les futurs emprunts en devises. Dans l'intervalle, il prendra en charge, moyennant une commission, le risque de change afférent aux nouveaux prêts.

---

2/ Il a été fait exception à cette règle une ou deux fois pour des SFD considérées comme exceptionnellement solides et bien gérées.

3/ Cette politique est exposée dans l'OMS 3.73, paras. 27 et 28, et a été confirmée par le Département de l'industrie dans son "Document de politique générale sur l'intermédiation financière", 8 juillet 1985, paras. 4.37 et 4.38.

4.21 Le projet portugais de développement de la petite et moyenne industrie comportait une composante Zones industrielles que devait exécuter la Société publique des zones industrielles, à l'aide de fonds qui lui seraient rétrocédés en devises. Les loyers perçus par la Société devaient lui permettre de couvrir son risque de change. Bien qu'elle eût accès aux Fonds publics de garantie des risques de change, elle a décidé de ne pas y recourir. Les lourdes pertes de change qu'elle a essuyées ultérieurement, n'ayant pu relever ses loyers dans la mesure nécessaire, ont aggravé sa situation financière qui était déjà précaire. Bien que, dans ce cas, on ait appliqué la politique prévue par la Banque, en ce sens que l'EPPI était l'emprunteur final, les résultats n'ont pas correspondu à ce que l'on attendait. L'argument selon lequel le risque était en fait supporté par le gouvernement, la Société étant un organisme gouvernemental, revient à ignorer la question de l'autonomie financière de la Société.

4.22 Dans le cas de la Banque nationale d'investissement (NIB) du Ghana, la supervision du deuxième prêt a tardivement révélé que cette société s'exposait à de substantielles pertes de change sur ses emprunts à l'étranger, y compris le premier prêt de la Banque. Les prêts de la Banque africaine de développement (BAFD) et de l'organisme allemand d'aide au développement (KfW) étaient assortis d'échéances fixes, sans référence au calendrier de remboursement des emprunteurs subsidiaires, de sorte que la NIB pouvait réutiliser les fonds en acceptant le risque. En ce qui concerne le prêt de la Banque, le calendrier de remboursement devait être ajusté en fonction des calendriers de remboursement des emprunteurs subsidiaires, de façon à éviter à la NIB de prendre des risques, mais celle-ci a également considéré le prêt de la Banque comme fixe et tenté de réemployer ces fonds, ce qui l'a exposée à des risques substantiels. A la fin de 1985, dans le cadre d'un accord de restructuration financière générale, le gouvernement a accepté de couvrir toutes pertes éventuelles.

### **Autres enseignements**

4.23 L'examen des projets de SFD considérés cette année confirme un grand nombre des leçons tirées des examens antérieurs et en particulier l'importance que revêtent plusieurs facteurs : l'autonomie de l'institution, la compétence et la continuité de sa direction, la prise en compte des leçons de l'expérience, et la qualité de la supervision de la Banque, surtout pour ce qui est du risque de change. Les autres leçons confirmées par l'examen de cette année sont récapitulées dans les paragraphes qui suivent.

4.24 S'agissant des questions institutionnelles et de politique générale, la Banque devrait ouvertement et clairement lier le financement du projet aux mesures de réforme effectivement prises, et ne pas se contenter de la promesse d'initiatives futures. Lorsqu'elle a de bonnes raisons de douter de la volonté et/ou de l'aptitude du gouvernement ou de l'intermédiaire financier à exécuter le projet, elle devrait s'abstenir de prêter jusqu'à ce que ces doutes aient été levés. Les problèmes que peut poser le report d'un projet sont bien moindres que ceux que peut entraîner une approbation prématurée. La réussite d'un projet

ne devrait pas être compromise par la volonté d'atteindre à tout prix les objectifs de prêt.

4.25 Un grand nombre de SFD sont particulièrement déficientes en ce qui concerne la supervision des sous-projets, surtout après l'achèvement des investissements matériels. Les SFD devraient, dans le cours normal de leurs activités de suivi, identifier rapidement les problèmes de leurs clients et les aider à les résoudre. Les missions de supervision de la Banque devraient elles-mêmes suivre cet aspect important des activités des SFD et leur fournir le cas échéant les conseils et l'assistance technique nécessaires.

4.26 Un certain nombre de projets de PME étudiés cette année montrent bien l'intérêt que présente un vaste réseau d'agences pour identifier et superviser les clients. Beaucoup confirment aussi que la fourniture en temps voulu de fonds de roulement joue un rôle important dans le succès des projets de PME et qu'il est souvent encore plus important pour ces entreprises d'avoir accès à des services d'assistance technique, au sens le plus large, que de pouvoir disposer de financements à terme.

4.27 Les opérations de prêt destinées à des SFD ne se sont pas révélées un instrument très efficace pour promouvoir un ajustement des taux d'intérêt ou, d'une façon plus générale, pour s'attaquer aux problèmes sectoriels. La situation pourrait évoluer à mesure que la Banque développera ses opérations en faveur des diverses SFD et qu'elle orientera davantage ce type d'opérations vers un ajustement du secteur financier.

## **B. Energie**

4.28 La présente section repose sur l'examen des résultats des 19 projets d'énergie ou d'électricité considérés cette année. Treize de ces opérations ont fait l'objet d'un audit complet et, pour les autres, on a examiné les rapports d'achèvement. Le total prêté s'élevait à 1,3 milliard de dollars E.U., dont 56 millions (4 %) ont été annulés.

4.29 Les sept projets d'énergie et 11 des 12 projets d'électricité ont donné des résultats satisfaisants. Les 19 opérations visaient notamment à renforcer les institutions bénéficiaires, l'accent étant mis sur leur gestion et leurs résultats financiers et sur l'amélioration de leurs capacités techniques et gestionnelles. A une exception près encore, ces objectifs ont été atteints, au moins partiellement.

### **Finances publiques**

4.30 La majorité des projets d'énergie examinés en 1987 concernaient le sous-secteur de l'électricité ou du gaz naturel. Conformément aux pratiques suivies de longue date par la Banque, les accords conclus aux fins de ces projets mettaient l'accent sur la fixation des tarifs par référence au coût marginal à long terme, afin de promouvoir une allocation efficace des ressources. Pour éliminer les distorsions économiques, la Banque souhaitait aussi l'élimination

des subventions aux prix des combustibles utilisés par le sous-secteur de l'électricité. Les clauses des accords de prêt visaient aussi la solution des problèmes d'efficacité - faible utilisation de la capacité, déficiences de la planification, niveau élevé des pertes de transport et de distribution, insuffisance de l'entretien - et prévoyaient à cet effet la réalisation d'études et la fourniture de services d'assistance technique et de formation. Bien que les résultats obtenus dans les divers domaines soient évalués séparément dans les paragraphes qui suivent, il est à noter que les divers éléments en jeu - réformes tarifaires, mobilisation des ressources, résultats financiers, allocation des investissements, entretien et remise en état - sont tous plus ou moins interdépendants.

### Tarifs

4.31 Comme elle le faisait déjà antérieurement, la Banque avait mis l'accent à la fois sur le niveau absolu des tarifs et sur leur structure. Lorsqu'un arbitrage s'était révélé nécessaire, elle avait donné la priorité au premier de ces deux éléments afin de renforcer la viabilité financière de la société en cause. Dans presque tous les cas, les pouvoirs publics ont relevé les tarifs de l'électricité et du gaz naturel. Cependant, dans certains cas, notamment au Bangladesh, en Indonésie, en Roumanie et au Yémen, les augmentations n'ont pas suffi à compenser l'accroissement des coûts d'exploitation provoqué par l'inflation et/ou l'élimination des subventions aux combustibles.

### Résultats financiers des compagnies d'électricité et de gaz

4.32 Les résultats financiers des compagnies d'électricité et de gaz naturel dépendent principalement de leurs tarifs. Les performances financières des projets examinés en 1987, comme de ceux des années antérieures, ont été inégales et ont dépendu des mesures prises concernant les tarifs. Les compagnies d'électricité de l'Inde et de Thaïlande, pays qui ont appliqué des politiques tarifaires appropriées, ont considérablement amélioré leurs résultats (voir l'encadré sur la réussite du projet de Bang Pakong). Cependant, c'est le plus souvent l'inverse qui s'est produit, comme en témoigne la grave dégradation des résultats financiers des compagnies du Bangladesh, d'Egypte, d'Indonésie, de Roumanie et du Yémen.

4.33 Peut-être à cause d'une conjoncture économique moins favorable, les tentatives d'amélioration du recouvrement des comptes clients n'ont généralement guère été couronnées de succès. Bien que l'on ait constaté certains progrès au Costa Rica, en Inde et en Jamaïque, les recouvrements n'ont généralement pas suffi, même dans ces cas, pour ramener les comptes clients à un niveau acceptable. Ainsi la Compagnie indienne d'électricité thermique (NPPC) a ramené son compte clients de sept mois de facturation pendant l'exercice 84 à cinq mois à la fin de l'exercice 86, niveau encore trop élevé.

### Thaïlande : Projet d'énergie thermique de Bank Pakong

Le projet d'énergie thermique de Bang Pakong se distingue des autres projets d'électricité examinés en 1987 à plusieurs égards : il a été exécuté dans les délais prévus; les objectifs visés ont été atteints, aussi bien en matière de politique sectorielle que sur le plan institutionnel, et les aspects environnementaux ont été pris en compte. Parce qu'elle a très tôt participé à la préparation du projet, la Banque a pu donner des avis et des conseils utiles sur plusieurs questions liées à la passation des marchés et à l'environnement. Cette collaboration a contribué à l'établissement de bonnes relations de travail qui se sont maintenues pendant toute la durée de l'exécution du projet, et les recommandations formulées par les missions de la Banque ont toujours été prises en compte.

Pour renforcer la position financière du sous-secteur de l'électricité, le gouvernement, comme il en avait décidé avec la Banque, a restructuré les tarifs de l'électricité en deux étapes, de manière à porter les taux annuels de rentabilité à 7-8 % des immobilisations nettes réévaluées à compter de l'exercice 82, et il a éliminé les subventions aux produits pétroliers. En fait, la Société thaïlandaise d'électricité a porté sa rentabilité à plus de 8 % et a commencé pendant l'exercice 82 à transférer des fonds au Ministère des finances. La centrale a été mise en service avec un mois seulement de retard et a coûté 6 % de moins que prévu. Si l'on mesure les avantages du projet sur la base des recettes tarifaires, la rentabilité interne est évaluée à 26 %, alors qu'elle avait été estimée à 13 % lors de l'évaluation. Ce supplément tient à plusieurs raisons : les dépenses d'investissement ont été inférieures aux prévisions; la baisse du prix du pétrole a réduit le coût du gaz naturel; la production annuelle d'électricité a pu être accrue lorsque la puissance des équipements de production a été portée de 500 MW à 550 MW; et les tarifs réels moyens ont été supérieurs aux prévisions.

Pour ce qui est de l'environnement, la Compagnie thaïlandaise d'électricité a fait effectuer des études sur la qualité de l'air et la diffusion thermique des eaux chaudes rejetées par la centrale et a tenu compte de leurs résultats dans la conception des cheminées de la centrale et des ouvrages de prise d'eau et de décharge. L'Institut de la pêche fluviale a en outre étudié les effets du projet sur la faune et la flore du fleuve Bang Pakong. Depuis 1983, le Gouvernement applique un programme de surveillance de l'environnement. Les effets négatifs du projet sur la qualité de l'air dans la région et sur la population aquatique ont été négligeables.

Une étude des futurs projets de production et de transport, achevée en 1981, a identifié et analysé les options à long terme en matière de politique énergétique et établi sur cette base les divers programmes au moindre coût qui pouvaient réalistement être envisagés pour l'électricité. Ses conclusions ont été intégrées au plan de développement de la Compagnie thaïlandaise d'électricité inclus dans le Cinquième Plan national de développement économique et social (Ex. 82-86). La Compagnie thaïlandaise d'électricité s'est régulièrement inspirée des méthodes et des conclusions de cette étude pour définir ses programmes d'investissement.

4.34 C'est principalement aux impayés d'autres entreprises publiques qu'il faut imputer la faiblesse des taux de recouvrement. Dans le cas, par exemple, de la Compagnie indonésienne de l'électricité (PLN), le recouvrement des sommes dues par les clients non publics a généralement été satisfaisant, le compte clients tombant au-dessous de deux mois de facturation, mais les sommes dues par les entités publiques représentaient plus d'un an de facturation en 1981-82.

4.35 Dans ce domaine, on ne peut attendre de progrès durables que d'une amélioration de la gestion des comptes clients et du recouvrement et d'une politique stricte de débranchement des abonnés défaillants. Il est toutefois difficile d'appliquer pareilles mesures aux entités publiques et l'aptitude des compagnies de gaz et d'électricité à maintenir leurs comptes clients à un niveau acceptable est donc limitée pour cette catégorie de clients.

4.36 La conclusion à en tirer, du point de vue de la Banque, est qu'en cas d'impayés excessifs, ceux-ci devraient être considérés comme un problème de discipline budgétaire à régler, dans la mesure du possible, dans le contexte de ses prêts d'ajustement structurel ou sectoriel.

#### Mobilisation des ressources

4.37 Comme pour leurs résultats financiers, l'aptitude des organismes du secteur à mobiliser des ressources a dépendu en grande partie des politiques tarifaires des pouvoirs publics. La Compagnie thaïlandaise, dont le gouvernement a appliqué des politiques appropriées, a pu transférer des fonds au Ministère des finances et gérer un plus vaste programme d'investissement en faisant de moins en moins appel à des prises de participations publiques. Par contre, l'application de politiques tarifaires inadéquates a obligé les compagnies d'Indonésie, de Roumanie et du Yémen à dépendre d'apports de capitaux publics pour poursuivre leurs activités. Au Bangladesh, la répugnance du gouvernement à relever les prix de gaz naturel dans la mesure nécessaire pour satisfaire au critère d'efficacité économique a entraîné une augmentation rapide des subventions au sous-secteur du gaz naturel et nui à la mobilisation des ressources, sans compter la dégradation des résultats financiers des organismes chargés de la distribution.

#### Efficacité

4.38 Comme par le passé, la Banque a encouragé l'application de la méthode du moindre coût pour la mise au point des programmes de développement des systèmes d'électricité. Lorsqu'il n'existait pas de programme adéquat défini sur cette base, elle a inclus dans les projets la réalisation d'études visant la préparation ou la mise à jour de programmes, par exemple en Thaïlande et au Yémen. De même, les projets de gaz naturel réalisés au Bangladesh et en Egypte comportaient des études sur l'utilisation du gaz naturel. Cependant, elle n'a pu obtenir l'incorporation de cette méthode au système de planification roumain, les autorités nationales n'étant pas intéressées.

4.39 Du fait des difficultés économiques et financières traversées par les pays emprunteurs pendant l'exécution des projets considérés, on a constaté, dans la majorité des cas, une diminution de l'efficacité de l'exploitation et une aggravation des pertes d'électricité. Ainsi, en Colombie, les pertes sont passées de 14,5 % en 1977 à 23,5 % en 1983, principalement à cause de l'augmentation des vols d'électricité et de l'insuffisance des investissements affectés à la remise en état de circuits dégradés et/ou surchargés. En Roumanie, bien que les pertes au stade du transport et de la distribution aient été réduites de 14 %, le taux de disponibilité des centrales (durée, exprimée en pourcentage, pendant laquelle il est possible d'exploiter les équipements de production) a diminué entre 1979 et 1983 pour tous les types de centrale, faute d'un entretien suffisant. Ces constatations donnent à penser que la Banque devrait attacher un rang de priorité plus élevé à la réhabilitation et à l'entretien des équipements du secteur de l'électricité.

### Privatisation

4.40 Les projets d'exploration pétrolière réalisés en Egypte, au Maroc et au Yémen démocratique ont encouragé une participation accrue des sociétés pétrolières internationales à l'exploration et à la mise en valeur des ressources du pays, et une réduction concomitante des financements prélevés sur le budget national. La participation de capitaux à risque privés a été obtenue malgré la baisse des cours internationaux du pétrole et la contraction générale du secteur. Ce bon résultat donne à penser que la Banque a raison et devrait continuer de mettre l'accent sur le rôle de catalyseur des projets pour associer des sociétés privées à l'exploration des ressources des pays en développement importateurs de pétrole.

### **Préparation des projets**

4.41 Les projets d'énergie examinés en 1987 illustrent clairement la nécessité pour la Banque de participer très tôt à la définition des projets et des modalités d'exécution. Il est arrivé fréquemment que l'on ait surestimé, lors de la préparation de ces projets, les capacités d'exécution des organismes en cause. On a adopté des calendriers d'exécution très optimistes, sans porter une attention suffisante aux mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances des bénéficiaires. Dans la moitié environ des cas, le retard pris par la réalisation des projets a été dû en grande partie à des déficiences institutionnelles. Si l'on juge que la capacité d'exécution de l'organisme responsable est limitée, on gagne généralement à concevoir le projet de manière qu'il puisse être réalisé dans le cadre d'un marché à responsabilité unique (clés en main) sous la supervision de consultants qualifiés.

4.42 Autre problème fréquent, la préparation des composantes formation avait été insuffisamment précise, ce qui a donné lieu à des interprétations divergentes des tâches prévues. Lorsque le programme de formation n'est pas bien défini et contrôlable, la réalisation de cet important objectif institutionnel devient hasardeuse. Il est impératif de définir clairement la

portée, le contenu et les modalités d'application des composantes formation au stade de la préparation des projets.

4.43 Il importe aussi d'évaluer plus rigoureusement la capacité de conception et d'exécution des pays emprunteurs où il n'est pas facile de recourir aux services de sociétés étrangères. Ainsi, en Roumanie, où les organismes bénéficiaires se sont généralement acquittés de leurs tâches comme prévu, les contraintes imposées par la capacité des bureaux d'étude, du secteur de la construction et des industries extractives et les insuffisances de la production de matériaux de construction ont gravement retardé l'exécution des projets d'électricité.

4.44 Dans 40 % des cas étudiés cette année, les conditions météorologiques et géologiques ont posé des problèmes qui ont longuement retardé l'exécution du projet et, donc, entraîné des dépenses supplémentaires. La leçon à tirer est que le Groupe de la Banque doit élaborer des méthodes permettant de mieux tenir compte des effets des conditions climatiques et géologiques sur le calendrier et le coût d'exécution des projets.

4.45 L'estimation des coûts en monnaie nationale pourrait aussi être améliorée. Si les prévisions sont habituellement raisonnablement exactes pour les dépenses en devises, les coûts en monnaie nationale tendent à être sous-estimés. Lorsqu'on établit le devis d'un projet, on devrait s'efforcer de compenser l'imprécision des éléments en monnaie nationale en se fondant sur de meilleures données concernant les prix locaux ou en augmentant les provisions pour imprévus.

4.46 La complexité croissante des projets et la participation à leur exécution de plusieurs organismes publics et privés, dont certains peuvent ne pas être directement liés au prêt de la Banque, exigent que toutes les activités d'une importance majeure pour la réussite de l'opération soient intégrées au projet et que leur exécution fasse l'objet d'arrangements fermes. La rentabilité économique du projet de distribution de gaz au Caire (Egypte) comme celle du projet d'exploitation du gaz de Bakhrabad (Bangladesh) ont été gravement compromises, du fait que les équipements des utilisateurs finals (centrales et industries) n'ont pas été modifiés en temps voulu pour l'utilisation de gaz naturel.

## **Supervision**

4.47 La fréquence et l'intensité de la supervision dont ont fait l'objet les projets d'énergie examinés en 1987 ont été très variables. Dans le cas du Projet d'exploitation du gaz de Bakhrabad (Bangladesh), les services de la Banque ont suivi de très près l'avancement de l'opération, au point de soulever le ressentiment de l'organisme bénéficiaire. Cependant, ayant focalisé leur effort sur les aspects matériels de l'exécution du projet, ils ont moins porté attention aux lacunes de la formation du personnel du bénéficiaire et à l'absence de progrès notables sur le plan des prix du gaz naturel.

4.48 Par contre, les trois projets d'électricité réalisés en Roumanie ont d'abord été suivis de façon superficielle, puis toute supervision a cessé environ trois ans avant l'achèvement des projets, alors même que l'exécution de chacun de ces trois projets se heurtait à de très graves difficultés. Pendant les dernières années de l'exécution du projet égyptien de prospection dans le désert occidental, le relâchement de l'effort de supervision a nui à la réalisation des objectifs institutionnels et au transfert technologique. Pendant l'exécution du sixième projet d'électricité pour le Costa Rica, les missions de la Banque ont négligé de contacter les petits organismes bénéficiaires chargés des composantes distribution. Ces composantes ont été achevées jusqu'à environ quatre ans après la date prévue.

4.49 L'effort de supervision ne devrait pas être relâché avant que toutes les composantes du projet aient été achevées et, lorsque l'opération implique plusieurs bénéficiaires, chacun d'eux devrait faire l'objet d'un suivi adéquat.

4.50 La rotation fréquente du personnel chargé de la supervision semble jouer un rôle important dans le manque de qualité du suivi. Dans le cas du Projet hydro-électrique de Las Mesitas (Colombie), c'est en partie à cause des changements intervenus fréquemment dans la composition des missions de supervision que la Banque n'a rien fait pour remédier à la dégradation de l'exécution du projet et de la situation financière de l'emprunteur. Bien qu'inévitable, et peut-être, souhaitable pour de grandes institutions comme la nôtre, la politique de rotation du personnel de la Banque et l'expansion de ses effectifs ont abouti, dans le cas du projet colombien, à une perte de "mémoire institutionnelle". On a constaté, lors de l'évaluation rétrospective du projet, qu'aucun des membres du personnel directement associés à l'administration du prêt n'avait une idée claire de l'ensemble du projet et de son avancement. Cette constatation confirme la nécessité de veiller à la continuité des équipes de supervision et de faire en sorte que les dossiers du projet soient soigneusement tenus.

4.51 A l'exception des projets exécutés dans le cadre de marchés à responsabilité unique, les questions liées à la passation des marchés ont absorbé une part disproportionnée des ressources affectées par la Banque à la supervision des projets. Une plus grande attention doit être apportée à la planification des marchés au cours de la préparation et de l'évaluation des projets.

### **Passation des marchés**

4.52 Les difficultés soulevées par la passation des marchés ont été l'une des principales causes des retards intervenus dans l'exécution des projets d'énergie examinés en 1987. Les principaux problèmes ont tenu au fait que les bénéficiaires ne disposaient pas de tous les moyens nécessaires pour passer les marchés de fournitures et de services conformément aux procédures convenues, aux effets négatifs des règles/procédures nationales de passation des marchés, et à l'affectation des fonds de la Banque à l'achat d'articles inappropriés dans le cas des projets cofinancés par des crédits liés.

4.53 D'une façon générale, les services de la Banque ont tendu à surestimer la capacité des bénéficiaires à se conformer aux directives concernant la passation des marchés. Les difficultés que leur a posées la préparation de dossiers d'appel d'offres acceptables par la Banque a retardé la passation des marchés et, par voie de conséquence, l'exécution des projets réalisés au Costa Rica, en Inde, en Jamaïque, en Roumanie et au Yémen, de même que le projet de gaz naturel du Bangladesh. Au Costa Rica, le rythme de la passation des marchés s'est considérablement amélioré après la visite d'un ingénieur de la Banque spécialiste des marchés. Cela montre qu'il est important de familiariser très tôt les bénéficiaires des prêts de la Banque avec les directives applicables à la passation des marchés.

4.54 La lourdeur et la lenteur des réglementations/procédures nationales ont inutilement retardé l'attribution des marchés dans le cas des projets réalisés au Bangladesh, en Indonésie et au Yémen. Pour le Projet hydro-électrique de Las Mesitas, en Colombie, l'obligation de respecter le code fiscal de Bogota a contraint l'emprunteur à subdiviser les services de conseil et de construction entre un nombre de marchés trop élevé par rapport à sa capacité de gestion, et cela a retardé l'exécution du projet. Lorsque l'opération est complexe, la Banque devrait discuter de la programmation des marchés avec les bénéficiaires pendant la préparation du projet et tenir compte de leurs contraintes, de sorte que l'on puisse s'entendre sur la composition des marchés et les documents d'appel d'offres au moment des négociations.

4.55 Dans les pays qui connaissaient de graves pénuries de devises, les bénéficiaires des prêts de la Banque se sont généralement montrés peu disposés à utiliser des fonds empruntés pour l'importation de savoir-faire technique. Dans le cas du projet de prospection dans le désert occidental (Egypte) et du projet d'exploitation du gaz de Bakhrabad (Bangladesh), cette tendance a nui aux efforts de la Banque pour renforcer les institutions, qui exigeaient l'importation, dans le premier cas, de services techniques spécialisés et, dans le deuxième, de services de formation. On devrait donner la préférence, dans l'affectation des fonds de la Banque au financement des services spécialisés jugés d'une importance critique pour la réalisation des objectifs du projet.

4.56 Pour les projets cofinancés par des crédits liés, le choix des fournitures ou services devant être financés par les fonds de la Banque a bien souvent causé des problèmes. Par exemple, s'agissant du projet d'exploitation du gaz de Bakhrabad (Bangladesh), les directives du coprêteur concernant la passation des marchés limitaient les appels d'offres aux sociétés du pays donateur et des pays en développement. Ces restrictions ont rendu la concurrence imparfaite et accru le coût des forages et des services, dans la mesure où les grandes entreprises spécialisées n'étaient pas domiciliées dans ces pays. La passation de ces marchés aurait pu être plus efficace et plus économique s'ils avaient été financés par la Banque, et non par le coprêteur, et s'ils avaient fait l'objet d'appels d'offres internationaux. Il est important de choisir soigneusement les fournitures et les services qui seront financés par la Banque et ceux qui seront financés par les autres bailleurs de fonds pour s'assurer que les restrictions imposées par les réglementations des coprêteurs n'empêcheront

## C. Télécommunications

4.57 Depuis que le Groupe de la Banque a commencé, dans les années 60, à participer à des projets intéressant ce secteur, les prêts ou crédits destinés aux télécommunications ont représenté quelque 3,7 milliards de dollars E.U., soit environ 3 % du total prêté. Comme nous n'avons pas traité cette catégorie d'opérations dans nos rapports des années précédentes, la présente section portera sur tous les projets de télécommunications examinés par l'OED au cours des trois dernières années civiles, soit un en 1985, quatre en 1986 et trois en 1987.

4.58 Ces huit projets ont donné lieu au prêt de 204 millions de dollars E.U. (sept prêts de la Banque représentant 166,6 millions de dollars E.U. et deux crédits de l'IDA totalisant 37,4 millions de dollars E.U. pour le même projet). Les annulations se sont élevées à 13,6 millions de dollars E.U. (17 % du total prêté), dont la quasi-totalité (13 millions de dollars E.U.) au titre de deux projets pour lesquels la passation des marchés n'avait pas été conforme aux directives de la Banque. Le Groupe de la Banque avait évalué six de ces projets pendant la période 1973-75 et les deux autres en 1977 et 1979, respectivement. Quatre projets concernaient la région Afrique, deux la région Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord, et deux la région Amérique latine et Caraïbes.

4.59 Les projets financés par la Banque dans le secteur des télécommunications se caractérisent par l'uniformité de leurs objectifs et, donc, par la similarité des éléments dont ils se composent. Tous les projets examinés étaient centrés sur les objectifs suivants : 1) amélioration et expansion des services locaux, interurbains et internationaux de téléphone (y compris souvent le raccordement au réseau de petites agglomérations rurales), de télex et, parfois, de télégraphie; et 2) développement institutionnel, en vue de renforcer des organismes de création récente et de séparer, dans la mesure du possible, les services de télécommunications d'autres activités comme la poste ou la fourniture d'électricité. Les projets comprenaient l'installation des équipements nécessaires à cet effet (matériel de commutation, de câblage, de télex, de transmission à ondes métriques ou décimétriques) et, dans trois cas, d'une station terrestre pour les transmissions par satellite. Aux fins du renforcement des organismes en place, ils comportaient aussi, en règle générale, des activités de formation et une composante d'assistance technique.

4.60 Globalement, les résultats ont été satisfaisants dans six cas sur huit. Les objectifs matériels des huit projets ont été atteints, bien que généralement beaucoup plus tard que prévu lors de l'évaluation. Les objectifs de développement institutionnel qui dans la plupart des cas n'avaient pas été formellement exprimés mais qui faisaient néanmoins clairement partie des buts recherchés à l'évaluation, se sont révélés plus difficiles à atteindre. En particulier, il a fallu généralement beaucoup plus de temps pour atteindre certains d'entre eux que l'on n'en avait prévu à l'évaluation pour les atteindre tous. Néanmoins, même pour les deux projets réalisés en Afrique dont on peut se demander si les avantages seront durables, un certain nombre d'améliorations

particulier, il a fallu généralement beaucoup plus de temps pour atteindre certains d'entre eux que l'on n'en avait prévu à l'évaluation pour les atteindre tous. Néanmoins, même pour les deux projets réalisés en Afrique dont on peut se demander si les avantages seront durables, un certain nombre d'améliorations ont été apportées sur le plan du renforcement des organismes du secteur, par rapport à la situation critique dans laquelle ceux-ci se trouvaient au début des années 80, période la plus difficile de leur histoire récente.

### **Conditions politiques et économiques**

4.61 La Banque avait évalué la plupart de ces projets après le premier choc pétrolier (1973), mais bien avant le second (1979) et la récession du début des années 80. Les effets perturbateurs et imprévus de cette dernière série d'événements se sont répercutés sur l'exécution des projets et sur l'exploitation des sociétés de télécommunications. Parmi les organismes assistés par la Banque, six se sont heurtés à des problèmes financiers liés aux difficultés économiques. N'ont fait exception qu'une société de la région EMENA, et une autre de la région LAC dont les problèmes n'ont été que temporaires.

4.62 Malgré ces difficultés, sept organismes avaient rétabli leur situation dès le milieu des années 80; leur exemple montre bien la valeur des principes traditionnellement recommandés par la Banque pour la gestion des organismes de service public : degré raisonnable d'autonomie, adhésion du gouvernement aux objectifs sectoriels, bonnes politiques socio-économiques et adhésion des sociétés de télécommunications elles-mêmes à ces objectifs, exploitation efficace, et viabilité financière par l'application de tarifs adéquats. La société costaricaine a appliqué ces principes avec de bons résultats et la société éthiopienne s'est rendue compte que le respect de ces principes l'aidait à faire face aux modifications radicales de l'environnement politique. En revanche, la fragile société ghanéenne qui n'avait pu les suivre s'est pratiquement désintégrée sous l'effet des bouleversements politiques et de l'effondrement de l'économie.

### **Mobilisation des ressources et finances publiques**

4.63 Les sociétés de télécommunications ont traditionnellement moins de difficultés que d'autres organismes de service (par exemple, les compagnies d'électricité ou les compagnies des eaux) à ajuster leurs tarifs, comme en témoigne le fait que leurs résultats financiers soient relativement meilleurs. Les possibilités qu'offre le secteur des télécommunications du point de vue de la mobilisation de ressources amènent souvent le gouvernement à le considérer comme une source de recettes publiques et à fixer ses objectifs en conséquence. Bien que les rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective considérés n'aient pas analysé l'impact des projets sur les finances publiques, on peut néanmoins dégager plusieurs leçons des informations qu'ils contiennent. Premièrement, pour cinq des huit projets, il avait été prévu à l'évaluation que les sociétés en cause transféreraient des fonds à l'Etat, par le paiement d'impôts ou sous d'autres formes. Il n'en a toutefois été ainsi que pour deux d'entre elles, mais les montants versés par l'une de ces deux sociétés ont été

---

sensiblement supérieurs aux prévisions de l'évaluation. Deux autres sociétés ont transféré des sommes modiques aux services postaux (dans l'un de ces cas, malgré les objections de la Banque). Deuxièmement, pour trois des huit projets examinés, les gouvernements n'ont pas eu à fournir de fonds propres et le solde net des mouvements de fonds des sociétés concernées vers l'Etat a été positif (mais de très peu seulement pour deux des sociétés). Troisièmement, il n'y a pas eu, pendant l'exécution du projet, d'augmentation spectaculaire des impayés du secteur public, bien que ceux-ci restent généralement trop élevés. Quatrièmement, on ne s'attendait pas à ce que l'une quelconque des sociétés verse des dividendes à l'Etat et, effectivement, aucune ne l'a fait; cela signifie que, dans tous les cas, les gouvernements ont très fortement subventionné les entreprises du secteur en mettant gratuitement à leur disposition de substantielles dotations en capital. Cette pratique, bien qu'elle soit courante pour d'autres catégories de services publics, n'en demeure pas moins contestable.

4.64 Il y a relativement peu longtemps que l'on considère l'efficacité économique des prix dans le contexte des projets de télécommunications de la Banque. C'est pourquoi, dans le cas des projets examinés ici, la question des tarifs avait été essentiellement considérée du point de vue de la mobilisation des ressources. Sur les huit sociétés, une seulement a effectué une étude tarifaire, et l'un des rapports d'achèvement mentionne l'inclusion d'une étude tarifaire dans le projet relais. Cependant, même dans ces cas, la question a surtout été examinée du point de vue financier.

### **Préparation des projets**

4.65 En ce qui concerne la préparation des projets, la déficience la plus manifeste est que l'on a généralement gravement sous-estimé la durée de l'exécution. Les difficultés posées par la situation politique et économique de la fin des années 70 et du début des années 80 pour tous les projets sauf celui d'Oman, ont manifestement contribué aux différences constatées. En outre, les rapports d'évaluation tendaient à sous-estimer les risques auxquels était exposée l'exécution du projet et à supposer que ces dangers ne se concrétiseraient pas et qu'ils ne retarderaient donc pas l'exécution des projets.

4.66 L'ampleur et/ou la teneur de six des huit projets ont dû être substantiellement modifiées après l'approbation du Conseil d'Administration. Ces révisions ont tenu en grande partie à ce qu'il s'est révélé possible, à partir du milieu des années 70, d'utiliser dans les pays en développement les techniques de communication par satellites et de commutation électronique. Les rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective ne disent pas si la Banque aurait dû dès le départ considérer ces techniques comme acceptables et donc concevoir le projet en conséquence, ou si, à l'autre extrême, elle aurait dû insister pour que l'on s'en tienne aux techniques convenues lors de l'évaluation. En tout état de cause, alors que l'exécution de la plupart des projets démarrait lentement (le retard pris se chiffrait souvent en années), les nouvelles techniques gagnaient rapidement du terrain. Selon toute probabilité, la souplesse dont la Banque a fait preuve dans ce domaine était donc justifiée.

4.67 Il se peut que les retards et les incertitudes liées à la situation politique et économique aient contribué aux modifications de la demande qui ont entraîné d'autres révisions de la portée des projets. La leçon que l'on peut tirer des projets de télécommunications est donc que la Banque doit renforcer la définition des projets en ce qui concerne notamment l'estimation des devis et des calendriers d'exécution, et inclure dans ses travaux d'évaluation une analyse des risques beaucoup plus approfondie, en supposant que certains de ces risques se matérialiseront.

## **Supervision**

4.68 Les rapports d'achèvement et les rapports d'évaluation rétrospective établis pour les projets examinés ne mentionnent aucun problème majeur de supervision. Cependant, certains font allusion à trois questions d'intérêt général. Un grand nombre des missions de supervision se sont occupées aussi de la préparation de projets relais et ont porté une plus grande attention à cette seconde tâche. En règle générale, lorsqu'on prépare un nouveau projet, on s'efforce de corriger les déficiences du(des) précédent(s), et les travaux de préparation doivent donc, par définition, être fondés sur une analyse de l'opération en cours. Cependant, la tendance est de poursuivre l'exécution du projet en cours sans lui apporter d'éléments nouveaux ou de changements majeurs et de compter sur le projet suivant pour remédier aux déficiences.

4.69 Chaque fois que l'exécution d'un projet majeur s'est heurtée à un problème (généralement, dans le cas des projets considérés, au niveau de la passation des marchés), les missions de supervision de la Banque ont eu tendance à concentrer leur effort sur la solution de ce problème et ont négligé d'autres aspects qui ont pu ultérieurement déboucher sur de graves problèmes.

4.70 Il est évident que l'effort de supervision de la Banque est allé en grande partie à l'évaluation de la passation des marchés. Il vaudrait la peine de déterminer si c'est là l'emploi le plus efficace des ressources de la Banque.

---

## V. INFRASTRUCTURE ET DEVELOPPEMENT URBAIN

5.01 Le présent chapitre passe en revue les points qui méritent d'être signalés concernant les projets de transport, de développement urbain, d'alimentation en eau et d'assainissement.

### A. Transports

5.02 La présente section porte sur 22 projets, dont huit ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective de l'OED, tandis que pour les autres projets, on s'est basé sur les rapports d'achèvement. Le montant total des prêts accordés par la Banque pour financer ces projets a atteint 1 milliard de dollars E.U., dont 45 millions ont été annulés (4,4 %). Les opérations considérées cette année comportaient pour la première fois des prêts sectoriels mais, cela mis à part, les objectifs et les composantes des projets examinés en 1987 étaient les mêmes que les années précédentes : construction de nouveaux ouvrages, achats de matériel, amélioration de l'entretien, renforcement des institutions, formation du personnel, et certaines améliorations sectorielles plus générales liées à l'exécution de projets particuliers.

5.03 Seize des projets (soit 73 %) ont donné des résultats satisfaisants. Les composantes construction de nouveaux ouvrages, passation de marchés, amélioration de l'entretien, et formation du personnel ont été exécutées sans problème majeur. Dans six cas, la portée du projet a été sensiblement modifiée, mais, en règle générale, les projets ont été réalisés à peu près dans les conditions prévues, encore qu'avec de longs retards que l'on doit imputer davantage à l'optimisme injustifié dont on avait fait preuve à l'évaluation qu'à des défauts d'exécution. Pour ce qui est du renforcement institutionnel et des objectifs plus généraux (amélioration de la performance financière des sociétés ferroviaires et portuaires, coopération régionale, développement du cabotage et de la capacité de pêche), les résultats n'ont pas été totalement satisfaisants, en partie à cause de la complexité des enjeux et en partie à cause d'une préparation insuffisante. L'un des projets--le projet chilien de reconstruction routière--a donné pleinement satisfaction dans tous les domaines : conception, préparation, et exécution, y compris la passation des marchés pour laquelle on a utilisé avec succès de nouvelles méthodes d'appel d'offres et d'attribution des marchés.

### Contexte national et collaboration entre la Banque et l'Emprunteur

5.04 Institutions politiques stables, bonne gestion financière, traditions éducatives et culturelles, sens profond du travail, telles sont les caractéristiques qui ont contribué au succès des projets, tandis qu'au contraire instabilité sociale, forte inflation, idéologies irréalistes et complexité administrative ont été autant d'obstacles. Ces divers aspects n'ont pas toujours été pris en compte lors de la préparation des projets, alors qu'on aurait pu prévoir d'une certaine façon leur impact, compte tenu notamment de l'expérience. Une conception différente du projet, une plus longue période d'exécution ou une

majoration des coûts du projet auraient sans doute permis de résoudre ce type de problèmes.

5.05 L'analyse des projets de transport révèle que dans plusieurs cas, l'emprunteur n'a pas respecté les clauses et les conditions qu'il avait signées. Cela a généralement été entraîné par un désaccord avec la Banque sur les mesures à prendre, bien que l'emprunteur n'ait pas toujours fait connaître ouvertement son opposition. Cependant, dans un certain nombre de cas où l'emprunteur avait clairement indiqué son désaccord, la Banque insisté pour inclure des mesures que les emprunteurs jugeaient difficiles ou dangereuses à mettre en oeuvre--modifications des tarifs, réductions des effectifs des entreprises publiques, élimination des subventions intersectorielles, etc.--et cela sans chercher à remédier aux causes profondes du désaccord.

5.06 Le Projet indien de modernisation et d'entretien des chemins de fer est tout à fait représentatif de ces divergences d'opinions. La Banque était partisane de "l'efficacité économique", qui aurait impliqué une réduction des effectifs, tandis que le Gouvernement indien insistait sur la création d'emplois et l'équité sociale. Deux autres projets étudiés cette année--le Troisième projet ferroviaire du Sénégal et le Deuxième projet portuaire de Chypre--impliquaient aussi une réduction ou un redéploiement des effectifs, mesure souvent impopulaire que les emprunteurs hésitent à adopter.

5.07 Les désaccords ont porté aussi sur le renforcement des institutions. Le développement institutionnel a souvent été considéré par les organismes d'exécution non pas comme un renforcement souhaitable des institutions, mais plutôt comme une modification inopportune des procédures habituelles, à moins que ces objectifs n'aient été explicités sous la forme de mesures précises et de programmes de travail détaillés. Trois projets ont donné des résultats remarquables sur le plan du renforcement institutionnel.

5.08 Le fait que la Banque ait parfois compromis la réalisation de certains objectifs pour accélérer l'octroi de nouveaux prêts a également été une source de difficultés. Ainsi, parce qu'il a été approuvé avant l'achèvement d'un projet maritime en cours d'exécution, le Projet haïtien de développement portuaire n'a pas pu bénéficier de l'expérience de ce projet.

5.09 Dernière observation, la Banque devrait chercher avant tout à améliorer les capacités du personnel de l'emprunteur sans toucher aux structures en place, mais en créant des conditions favorables à une modernisation de l'institution et à un renforcement de son efficacité, par des actions de formation et l'amélioration des possibilités de promotion. Elle devrait s'abstenir de recommander des mesures exigeant la création de nouveaux services publics ou de fortes augmentations des effectifs dans les services existants.

### **Autonomie des entreprises publiques**

5.10 L'examen des projets révèle que le principal obstacle à l'autonomie n'est pas d'ordre juridique, qu'il ne tient pas non plus à l'organisation, mais

aux que c'est une question d'attitude. Les dirigeants des entreprises publiques s'irritent des ingérences des pouvoirs publics, tout en comptant sur leur appui financier. En outre, de longues années de dépendance à l'égard du budget de l'Etat ont détourné le personnel des entreprises publiques de leurs responsabilités. Pareilles attitudes ne peuvent être modifiées du jour au lendemain. A Chypre et au Portugal, où ont été réalisés deux des projets examinés cette année, les autorités ont réitéré leur volonté de rendre les entreprises publiques concurrentielles et reconnu l'importance de l'aide de la Banque pour ouvrir la voie au changement. Cependant, elles ont aussi insisté sur le fait que les améliorations ne seraient durables que si l'initiative venait de l'emprunteur et non de la Banque. Les résultats peu satisfaisants des projets réalisés en Afrique, pour lesquels la Banque avait pris l'initiative, confirment le bien-fondé de cette affirmation.

### **Planification des transports et exécution des projets**

5.11 En ce qui concerne l'identification et la préparation des projets, quatre des opérations considérées cette année donnent à penser que l'on peut obtenir de meilleurs résultats lorsque les investissements d'amélioration de l'infrastructure tiennent compte des conditions économiques du pays. Si l'on ne se replace pas dans le contexte économique général, passé et futur, du pays, et si les nouveaux investissements sont choisis sur la base des besoins du pays plutôt qu'en fonction de ce qu'il peut se permettre, la viabilité des avantages des projets devient bien incertaine. Le choix d'investissements compatibles avec le programme de développement du pays exige un degré "d'impartialité" et des techniques analytiques que les emprunteurs ne possèdent pas toujours. Comme elle l'a fait pendant la préparation du premier projet routier éthiopien, la Banque devrait continuer à aider les emprunteurs qui souhaitent définir leurs programmes d'investissements routiers en fonction de leurs possibilités financières.

5.12 Quatre projets ont souffert des insuffisances de la supervision exercée par la Banque, lesquelles se sont répercutées sur la qualité des investissements. Lorsque les opérations sont très dispersées (dans le cas des projets d'entretien et de routes de desserte), il est nécessaire de consacrer beaucoup d'attention et de temps à la supervision. Peut-être la Banque ne devrait-elle participer à de telles opérations que si elle est véritablement prête à leur consacrer toutes les ressources en personnel qu'elles exigent.

5.13 La portée du projet a été modifiée dans un grand nombre des cas étudiés, en particulier dans quatre projets dont l'ampleur initiale a dû être réduite. Lorsque des changements sont inévitables, le mieux est de modifier le projet dès qu'il est manifeste que l'emprunteur ne dispose pas des ressources financières et humaines nécessaires. La Banque devrait alors, en intensifiant sa supervision, l'aider à planifier un programme moins ambitieux.

5.14 Dans la presque totalité des cas, on a relevé une impatience croissante des emprunteurs concernant les coûts trop élevés de l'assistance technique, considérée comme nécessaire mais trop coûteuse. Les emprunteurs et la Banque devraient suivre la performance de chaque assistant technique (sur la

base de programmes de travail convenus et détaillés), afin éventuellement d'identifier et d'éliminer les contraintes limitant leur efficacité. La Banque doit aussi prendre en compte la préférence qui se fait jour parmi les emprunteurs, en faveur du recrutement d'individus plutôt que de grosses sociétés.

5.15 Les travaux de construction routière et d'entretien peuvent être exécutés sous contrat ou en régie. Dans la plupart des cas, la première solution est la plus efficace, notamment du fait qu'elle favorise la concurrence. L'expérience en matière de passation de marché de façon générale et la leçon à tirer du Cinquième projet routier tanzanien en particulier est que la Banque devrait résister fermement aux pressions exercées par les emprunteurs qui refusent de faire exécuter les travaux à l'entreprise, en avançant que cette solution est politiquement inacceptable, alors même qu'ils reconnaissent qu'elle est techniquement satisfaisante et financièrement préférable.

5.16 La Banque devrait tirer un meilleur parti des résultats positifs obtenus dans les projets où de nouvelles approches ont été adoptées en matière de passation de marchés. Comme l'a montré le projet chilien de reconstruction routière, il peut être bon de laisser aux entreprises contractantes la responsabilité de la réalisation des études et de payer ces entreprises à l'achèvement de tranches de travaux bien identifiées à l'avance; cette façon de procéder élimine pratiquement toutes contestations et encourage les entreprises à respecter les devis et les délais. Cette constatation mérite d'être plus largement connue et appliquée.

### **Prêts sectoriels**

5.17 En juillet 1975, la Banque a officiellement annoncé la possibilité de prêts sectoriels pour les pays disposant des moyens institutionnels nécessaires pour gérer ce type d'opération. L'octroi de prêts sectoriels devait présenter divers avantages pour la Banque et pour les emprunteurs. On s'attendait que cette formule permette à la Banque d'engager et de décaisser rapidement des sommes substantielles, de réaliser des économies de temps, d'élargir l'impact de son action à l'ensemble du secteur des transports, de renforcer la capacité des emprunteurs à planifier et à gérer leurs programmes d'investissement, et de mettre l'accent sur les mesures de politique générale nécessaires à la réalisation des objectifs sectoriels. L'emprunteur, quant à lui, bénéficiait de l'avantage d'être considéré capable, sur le plan technique et institutionnel, de gérer ce nouveau type d'opération et de pouvoir soumettre à d'autres bailleurs de fonds un programme d'investissement approuvé par la Banque. La formule de prêts sectoriels devait aussi lui permettre, tout en prenant l'engagement d'exécuter les projets spécifiés pendant la période du prêt de la Banque, d'apporter au calendrier les modifications qu'il jugerait appropriées en cas, par exemple, d'estimations inexactes des coûts ou de modification des priorités. Le plus important était peut-être que l'octroi de prêts sectoriels permettrait de réorienter le rôle de la Banque. Au lieu de se borner à garantir que chaque projet est correctement évalué et exécuté, la Banque devait être en mesure de centrer son attention sur les objectifs de politique

---

générale et donc d'exercer une plus grande influence sur la stratégie et la tactique appliquées au secteur.

5.18 Pour que la formule de prêts sectoriels procure les avantages attendus, il faut toutefois que le programme d'investissement de l'emprunteur soit suffisamment vaste pour donner lieu à de gros engagements et décaissements au cours de la période couverte par l'opération, et il faut aussi que le personnel de la Banque ait le temps de se concentrer sur le dialogue de politique sectorielle. Pour satisfaire à cette dernière condition, une partie des fonctions d'examen et de supervision devait être déléguée à l'emprunteur.

5.19 Parmi les projets examinés en 1987, deux projets (Premier projet routier éthiopien et Premier projet routier mexicain) avaient été conçus de façon à refléter expressément les exigences opérationnelles inhérentes à l'octroi de prêts sectoriels. Deux autres projets (Projet indien de modernisation et d'entretien des chemins de fer et Troisième projet routier marocain) comportaient manifestement certaines des caractéristiques d'un prêt sectoriel. Bien que peu nombreuses, les opérations examinées constituent une expérience intéressante dont les leçons méritent l'attention de la Banque comme des pays emprunteurs.

5.20 Les prêts sectoriels ont permis à la Banque de décaisser rapidement des sommes substantielles et de réaliser des économies sur ses coûts de personnel. Cependant, nous n'avons aucune preuve solide qu'ils aient amélioré l'efficacité de l'exécution du projet, renforcé la gestion du secteur ou eu un impact économique raisonnable. Rétrospectivement, leurs déficiences peuvent être imputées en partie aux faiblesses de la conception initiale des projets sectoriels, qui impliquait une participation accrue du personnel de l'emprunteur. En d'autres termes, ces opérations sectorielles reposaient sur l'hypothèse que l'emprunteur fournirait le personnel nécessaire pour préparer et exécuter le projet dans des conditions satisfaisantes. Malheureusement, les emprunteurs n'ont pas toujours été à la hauteur de ce qu'on leur demandait. Par exemple, pour déterminer si un prêt sectoriel satisfaisait aux critères économiques traditionnels, l'emprunteur aurait dû examiner rigoureusement les sous-projets, analyse qui n'a pas été faite dans le cas des projets examinés cette année. La leçon à en tirer est que le personnel de la Banque aurait dû consacrer plus de temps à la préparation des projets. Mais, ses ressources en personnel étant limitées, la Banque aurait dû, si elle avait affecté plus de temps à la préparation, consacrer encore moins de temps à la supervision, alors que les caractéristiques propres aux opérations sectorielles exigent justement une supervision plus intensive. En particulier, pour s'assurer que l'emprunteur fournissait l'effort voulu, il aurait fallu employer d'autres moyens que ceux qui sont normalement utilisés pour la supervision des projets. La définition traditionnelle du coût d'un projet ne pouvait être appliquée, puisque le prêt devait financer certaines tranches d'un programme d'investissement susceptible d'ajustements en cas de variations des coûts. L'absence de critères conventionnels a facilité les décaissements, mais a aussi éliminé une source de discipline, de sorte que les erreurs sont facilement passées inaperçues.

5.21 Rétrospectivement, il semble que le dialogue de politique sectorielle, qui devait être l'élément central des prêts sectoriels, n'a pas

été utilisé aussi efficacement qu'il aurait dû l'être. Cela tient notamment à ce que la Banque ne possédait pas d'informations suffisantes sur les conditions politiques du pays, pour que l'on puisse trouver une solution acceptable en cas de différends sur les objectifs sectoriels (augmentations tarifaires, réduction des sureffectifs, et élimination des services non économiques). Il n'est arrivé que trop souvent que certains groupes de la société du pays emprunteur considèrent ces objectifs comme anti-sociaux et s'opposent à leur réalisation. En outre, le temps imparti à l'exécution des premières opérations semble avoir été trop court : les problèmes du secteur ne pouvaient être réglés à l'aide d'une seule opération. Il aurait mieux valu reconnaître ouvertement que leur solution pourrait exiger trois prêts, voire davantage. Si l'on avait ainsi raisonné à plus long terme, il aurait été plus facile de prendre en compte les considérations sociales et politiques qui, pour avoir été négligées, ont ralenti les décaissements, les conditions auxquelles ceux-ci étaient subordonnés s'étant révélés difficiles à remplir.

5.22 A ce stade, étant donné le petit nombre des opérations achevées, nous ne pouvons que soulever certaines questions. Les deux principales sont les suivantes : i) comment suivre et superviser les opérations sectorielles; et ii) comment empêcher que la rapidité des décaissements nuise à la qualité du dialogue de politique sectorielle. Il faudra très probablement procéder à des arbitrages et établir un juste équilibre entre divers objectifs : économies de temps pour les services de la Banque/qualité de la supervision; gros prêts/viabilité des avantages des sous-projets; durée de la préparation/objectifs annuels en matière de prêt; amélioration de l'efficacité opérationnelle du secteur des transports/résistance de certains groupes sociaux du pays emprunteur. La Banque se heurte actuellement à toutes ces difficultés. Lorsqu'un plus grand nombre d'opérations sectorielles auront été achevées, on aura une vue plus claire de ces problèmes et des leçons à en tirer.

## B. Urbanisme

5.23 Les projets considérés comprenaient certaines des premières opérations auxquelles la Banque ait participé dans le secteur du développement urbain. Dans trois cas, il s'agissait du premier projet urbain réalisé dans le pays et, dans cinq autres, d'opérations relais entreprises à la suite (et parfois avant la fin) d'un premier projet. Sur les trois opérations de transport urbain, deux n'ont été suivies d'aucun projet relais et la troisième devait initialement constituer l'une des composantes d'un premier projet de transport urbain. Cinq des projets urbains ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective complète et sept ont été transmis aux Administrateurs sans évaluation rétrospective. Le montant des prêts accordés pour les douze projets en cause a atteint 407 millions de dollars E.U., dont 77 millions de dollars E.U. ont été annulés (19 %).

5.24 Les résultats ont été satisfaisants dans dix cas sur douze, et les diverses questions soulevées par l'exécution de ces projets sont examinées ci-dessous.

## Conditions politiques et économiques

5.25 Dans pratiquement tous les cas, on avait fait preuve d'un optimisme excessif en prévoyant de régler tous les problèmes urbains en une seule fois. Le Deuxième projet de développement urbain de Calcutta comprenait 54 sous-projets qui étaient répartis entre 11 secteurs et faisaient l'objet de 32 clauses distinctes. Non seulement cette approche a imposé une charge excessive à des organismes d'exécution qui, dans l'ensemble, n'étaient guère expérimentés, mais elle a aussi révélé des conflits entre divers organismes sectoriels dont beaucoup n'avaient été associés que superficiellement à la préparation du projet. Parce qu'elles ne tenaient pas compte des considérations politiques et de justice sociale, les propositions relatives au recouvrement des coûts ont été rejetées ou ultérieurement ignorées. Les actions prévues étaient bien intentionnées et de grande envergure, mais les projets de développement urbain ont néanmoins mis à dure épreuve l'aptitude des emprunteurs et de la Banque à coordonner et à gérer des tâches aussi complexes. Seul le projet tunisien témoigne d'une approche systématique en matière de coordination et de gestion et, même dans ce cas, l'évaluation a été considérablement retardée jusqu'à ce que les autorités tunisiennes se jugent prêtes à entreprendre le projet. Il est clair que l'on doit porter plus d'attention aux réalités politiques et administratives du pays emprunteur et adapter la complexité des projets aux capacités disponibles.

## Préparation des projets

5.26 A l'exception du Projet philippin d'ingénierie urbaine, qui impliquait seulement la programmation des travaux de consultants, et le Projet tunisien, qui avait été bien préparé, toutes les autres opérations ont été insuffisamment préparées. De ce fait, il a fallu apporter des modifications majeures à leur portée et à leur conception pendant l'exécution. L'accord de prêt conclu avec le Brésil pour le Deuxième projet de transport urbain a été modifié quatre fois. Dans le cas du projet réalisé au Burkina Faso, qui semble avoir été préparé uniquement par des organismes extérieurs (notamment la Banque), la composante distribution d'eau, qui devait permettre de servir 20.000 personnes, a dû être abandonnée lorsqu'on s'est rendu compte qu'il n'y avait pas assez d'eau pour alimenter le réseau.

5.27 Il est particulièrement inquiétant de noter que la préparation a également été insuffisante pour les opérations relais, dont certaines ont en fait débuté avant l'achèvement de la première opération. Une des caractéristiques des premiers projets urbains est qu'au départ, les besoins ont été soigneusement identifiés et se sont traduits par des propositions initiales raisonnables, mais celles-ci ont peu à peu changé de proportion, pour se transformer, au cours de la préparation et de l'évaluation, en un programme ingérable. Les études qui auraient été nécessaires n'ont pas été effectuées ou ont été réduites, et diverses composantes ont dû être abandonnées ou considérablement modifiées au cours de l'exécution. Le Projet philippin est l'un des cas notables où ces problèmes ont été identifiés assez tôt pour pouvoir effectuer les avant-projets détaillés nécessaires pour y remédier. Le rapport d'achèvement du projet tunisien a noté toutes les insuffisances relevées dans

la préparation de l'opération, ainsi que les mesures prises pour éviter ce type de problèmes dans les projets-relais. Ce sont là deux cas où l'on a su tirer parti des leçons de l'expérience.

5.28 Un certain nombre de rapports d'achèvement et d'évaluation rétrospective (El Salvador, Mexique, Inde, Tanzanie et Thaïlande) signalent que les avant-projets n'avaient pas la qualité voulue, de même que les projections de la population et de la demande. On peut en conclure que les équipes techniques, y compris celle de la Banque, n'avaient pas toujours toutes les compétences requises pour couvrir tous les aspects techniques d'un projet.

5.29 De toute évidence, l'acquisition des terrains nécessaires aux opérations de développement urbain a été l'élément qui a le plus gravement fait obstacle à l'exécution de tous les projets, à l'exception d'un seul. Presque tous les projets ont été longuement retardés par les difficultés posées par l'acquisition de ces terrains et, dans certains cas, par la totale impossibilité d'obtenir les terrains nécessaires. C'est là un problème difficile, dans la mesure où les achats risquent, s'ils sont trop précoces, d'être non économiques ou d'entraîner un phénomène de spéculation et, s'ils sont trop tardifs, de retarder l'exécution du projet. La meilleure solution, lorsque le projet suppose de gros achats de terrains, est de veiller à ce qu'au cours de la préparation, il soit procédé à une étude approfondie du marché foncier et de ses procédures. En outre, le projet ne devrait pas entrer en vigueur avant que tous les achats fonciers nécessaires aient fait l'objet d'engagements ayant force exécutoire de la part de toutes les parties concernées.

## **Problèmes financiers**

5.30 Les rapports d'achèvement ne contiennent qu'une analyse limitée des problèmes financiers en dehors des coûts du projet et de ses modalités de financement. On ne dispose pas de données financières pour les trois projets de transport urbain. Dans le cas du projet brésilien, le rapport d'achèvement note que l'on n'avait pas préparé de projections financières à l'évaluation.

5.31 Pour les projets de logement, on avait fortement mis l'accent, pendant la préparation, sur la question du recouvrement des coûts. Mais en définitive, il n'y a effectivement eu recouvrement des coûts que dans le cas du Projet salvadorien (administré par un organisme non gouvernemental) et du Projet tunisien, ce qui permettra probablement, bien qu'avec certains retards, de reproduire ces programmes de construction et d'amélioration des logements. Lorsque le recouvrement des coûts n'a pas abouti, c'est que le gouvernement s'est montré peu empressé à prélever les taxes appropriées ou à imposer le remboursement des crédits au logement. Le fait que les taux d'intérêt aient été fortement négatifs a posé un problème pour un certain nombre de projets, en rendant les organismes de financement insolubles. Depuis les premières de ses opérations en faveur du secteur urbain, la Banque s'est attachée à améliorer son approche à l'égard du recouvrement des coûts. Cependant, les résultats obtenus jusqu'ici montrent qu'il reste encore beaucoup à faire.

5.32 L'examen des rapports d'achèvement soulève une question qui mérite d'être étudiée en détail, à savoir la méthode de calcul du taux de rentabilité économique (TRE) des projets urbains et la valeur de cet indicateur. Sauf dans le cas du Projet philippin et du Projet indien de Calcutta, pour lesquels le TRE n'a pas été calculé, les taux de rentabilité recalculés à l'achèvement du projet se sont révélés comparativement élevés pour chacun des dix autres projets. La fourchette va de 11,5 % pour le Deuxième projet brésilien de transport urbain au taux extraordinairement élevé de 850 % pour la composante services d'autobus du Projet thaïlandais de gestion de la circulation à Bangkok. Cependant, dans presque tous les cas, les résultats matériels ont laissé à désirer et certains taux de rentabilité semblent parfois ne pas cadrer avec d'autres estimations, plus intuitives, de la performance du projet. Ainsi, le Projet mexicain de Lazaro Cardenas, considéré comme un véritable échec au vu de ses résultats globaux, aurait néanmoins eu un TRE de 23 % selon les calculs du rapport d'achèvement; le Projet costaricain n'a pas été achevé, mais son TRE a été estimé à 24,9 %; le TRE du Projet du Burkina Faso a été chiffré à 24-40 %, alors que les réalisations ont été minimales. Il est manifestement nécessaire d'examiner attentivement les méthodes utilisées pour évaluer quantitativement et qualitativement les avantages attendus des projets urbains, pour faire en sorte qu'un indicateur donné (comme le TRE) rende compte de la réalité dans toute sa complexité ou, si cela n'est pas possible, que l'on définisse à l'évaluation d'autres indicateurs capables de donner une image exacte et équilibrée des avantages prévus. En particulier, lorsque le taux de rentabilité ne s'applique qu'à une petite partie des investissements du projet, il conviendrait de veiller à ne pas le généraliser à l'ensemble du projet.

## **Supervision**

5.33 Les rapports d'achèvement contiennent peu de détails, voire aucun, sur la supervision de la Banque qui est généralement qualifiée d'"intensive". Il est évident que l'on a consacré beaucoup de temps à revoir la conception des projets, dans la plupart des cas, parce que la préparation avait laissé à désirer. Les informations disponibles sont insuffisantes pour lier le succès ou l'échec d'un projet à l'intensité et/ou à la qualité de la supervision, mais il est clair que l'on n'a pas toujours fait suffisamment appel aux compétences appropriées. Cette conclusion repose sur les observations figurant dans les rapports de supervision à propos de défaillances structurelles ou du caractère inadéquat de certaines composantes (canaux de drainage et alimentation en eau dans le cas du Burkina Faso, sauts-de-mouton dans le cas de Bangkok), et des inexactitudes des coûts estimatifs (Calcutta). Le Mémoire d'évaluation rétrospective du projet mexicain mentionne que les rapports de supervision ont été indûment "optimistes" et entachés d'inexactitudes, et que l'on a pas su identifier les problèmes graves.

## **Enseignements tirés des projets urbains**

5.34 Il n'y a pas encore très longtemps que la Banque finance des projets de développement urbain et il est donc difficile de discerner des tendances fermes. Si l'on passe en revue les examens annuels antérieurs, on constate

toutefois qu'un certain nombre de problèmes ont été signalés déjà il y a de longues années, en particulier les difficultés posées par la complexité excessive des projets, les déficiences institutionnelles et financières et, dès le tout début, par l'acquisition des terrains.

5.35 Les projets plus récents ont certainement souvent corrigé ou évité certaines de ces déficiences, inefficacités et erreurs des premiers projets. La Banque devrait chercher à remédier aux problèmes connus et persistants que posent la complexité excessive des opérations, le recouvrement des coûts et l'acquisition des terrains.

### **C. Alimentation en eau et assainissement**

5.36 La présente section passe en revue les 15 projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective de l'OED en 1987. Huit ont fait l'objet d'une évaluation rétrospective complète et sept ont été transmis aux Administrateurs sans audit. Les fonds prêtés pour financer ces projets totalisaient 483 millions de dollars E.U., dont 104 millions de dollars E.U. ont été annulés (21,5 %). L'un des projets a très vite été annulé, ce qui ramène à 14 le nombre de projets pour lesquels on a pu procéder à une évaluation détaillée des résultats. Dans le cadre du présent examen annuel, nous avons attentivement comparé les 15 projets pour déterminer si certains problèmes se posaient régulièrement, quel que soit le pays, la taille du projet ou le sous-secteur concerné. En outre, nous avons vérifié nos constatations par rapport à celles des examens annuels antérieurs.

5.37 Globalement, on considère que 10 des 14 projets exécutés ont donné des résultats satisfaisants. Le projet yougoslave est celui dont les résultats ont été jugés les meilleurs et fait partie des cinq projets réussis de 1987 mentionnés dans les paragraphes 2.02 et 2.04. L'examen du groupe des projets d'alimentation en eau et d'assainissement met en évidence un certain nombre de problèmes, qui seront discutés dans les paragraphes suivants.

### **Conditions politiques et économiques**

5.38 A une exception près, tous les projets se sont heurtés à des problèmes plus ou moins sérieux, du fait que l'on avait mal apprécié l'impact potentiel de certaines conditions politiques et/ou économiques du pays emprunteur. On n'avait pas prévu, par exemple, l'hyperinflation qui a sévi en Bolivie et on n'avait pas tenu compte du fait qu'en Amérique latine, à chaque changement de régime politique, les cadres sont remplacés. Il n'est certes pas toujours possible de prévoir les changements de régime politique ou les variations de l'inflation, mais l'OED estime néanmoins que ces facteurs se répercutent sur la conception et l'exécution des projets assez souvent et de façon assez grave, pour qu'on leur porte bien plus d'attention qu'actuellement au cours de la préparation, de l'évaluation et de la supervision des projets.

---

5.39 Pour sept projets dont l'exécution relevait d'un organisme central et mettait en jeu plusieurs villes/municipalités, le fait de ne pas avoir consulté les municipalités, qui ont souvent une grande influence politique sur les programmes et les conditions du projet, a entraîné de sérieux problèmes : nécessité de modifier considérablement la conception du projet, provoquant de longs retards; impossibilité d'appliquer les relèvements tarifaires prévus; et construction d'installations qui n'ont jamais été utilisées (stations d'épuration de Sao Paulo). En Bolivie, l'absence de consultants a entraîné l'annulation de la moitié des projets et, au Yémen, les divergences de vues sur les politiques sectorielles, apparues pendant l'exécution du projet entre le Gouvernement et la Banque ont débouché sur l'annulation de 94 % du montant du crédit de l'IDA.

5.40 Il ressort clairement de l'analyse de ces projets que c'est en raison d'une mauvaise évaluation des conditions politiques et économiques du pays qu'ont été introduites dans les accords de prêts des clauses totalement inappropriées, que l'Emprunteur "avait acceptées avec beaucoup de réticence" (Bolivie), ou encore qui imposaient à un organisme central d'exécution sans grand pouvoir de "faire en sorte" qu'une municipalité puissante construise certains équipements ou relève les tarifs (Sao Paulo, Lisbonne et Projet indien du Pundjab).

5.41 Les problèmes décrits ci-dessus, qui ont trait aux organismes bénéficiaires, sont généralement apparus pendant l'exécution du projet. Le fait de ne pas avoir associé les bénéficiaires et les collectivités locales à la mise au point des projets a aussi entraîné des problèmes qui, eux, se sont généralement manifestés après l'achèvement du projet, sous la forme d'une faible utilisation et d'un entretien insuffisant des nouveaux équipements. Dans l'un et l'autre cas, cela a réduit les avantages du projet ou les a rendus peu durables.

5.42 Il devrait être obligatoire de traiter ces problèmes explicitement dans la fiche du projet. Si, à ce stade, les arrangements nécessaires n'ont pas été définitivement mis au point, la composante devrait être abandonnée. La Banque devrait aussi reconsidérer les techniques utilisées pour projeter les taux d'inflation (ou mieux utiliser les prévisions existantes). Plusieurs rapports d'achèvement signalent d'importantes différences entre les taux d'inflation projetés à l'évaluation et les taux effectifs (les principaux exemples étant ceux de la Bolivie et de la Yougoslavie). Les effets combinés des retards et de l'inflation ont souvent été à l'origine de considérables dépassements de coûts, d'une réduction de la portée du projet et, en définitive, d'une certaine diminution des avantages économiques procurés par le projet. Ils entraînent aussi des retards dans l'ajustement des tarifs, qui se répercutent sur les recettes et les taux de rentabilité financière.

## **Préparation des projets**

5.43 Un examen tout à fait sommaire suffirait à montrer que c'est dans les faiblesses et les insuffisances de la préparation des projets que réside la cause principale des problèmes rencontrés, même dans le cas des projets relais. Dans 13 cas sur 15, la préparation s'est avérée insuffisante dans un domaine ou

dans un autre. En revanche, le rapport d'achèvement de l'un des projets considérés comme pleinement satisfaisants (Projet yougoslave d'alimentation en eau de Kosovo, voir l'encadré) souligne l'excellente préparation du projet.

5.44 Dans le cas du Projet de collecte des eaux usées de l'agglomération de Sao Paulo, les aspects techniques ont été traités avec compétence, de sorte que la conception du projet s'est révélée tout à fait satisfaisante et que les travaux réalisés ont été d'excellente qualité. En revanche, l'équipe de préparation et d'évaluation a totalement négligé les aspects juridiques et politiques de la contribution des municipalités autonomes. Il en a résulté que des stations d'épuration de haute qualité n'ont pas pu être utilisées (ou n'ont pas été achevées). Le principal objectif qui était de réduire la pollution des eaux réceptrices n'a pas été atteint, et l'organisme d'exploitation a été privé d'une part de ses recettes. Le Projet d'alimentation en eau de la région de Lisbonne a abouti à une situation tout à fait semblable. Dans le cas du Projet haïtien d'adduction d'eau dans les villes de province, l'opération, apparemment bien conçue du point de vue technique, s'est révélée trop onéreuse pour les bénéficiaires et sa conception a dû être radicalement modifiée.

5.45 Même dans le cas de projets à problèmes, certaines composantes avaient fait l'objet d'une préparation approfondie et ont été exécutées efficacement. Au Malawi, à cause des erreurs commises dans les prévisions de demandes en eau, les capacités se sont révélées excédentaires, la conception du projet a dû être modifiée, et les recettes n'ont pas atteint le montant prévu; par contre, une bonne préparation de la composante portant sur le renforcement des institutions a permis la création d'un organisme compétent et efficace qui est en train de résoudre les problèmes hérités des erreurs techniques.

5.46 Les projets examinés cette année avaient été évalués entre 1975 et 1981. Malheureusement, beaucoup de choses restent inchangées, comme le montrent les projets relais du Brésil, de la Colombie et de l'Inde. Le coût de ces erreurs répétées est très lourd pour la Banque et plus encore pour l'emprunteur. Une mauvaise préparation accroît inévitablement (ou devrait accroître) le temps que la Banque doit consacrer à la supervision (voir ci-dessous), tandis que les retards d'exécution immobilisent des ressources pendant une période plus longue, ralentissent les résultats et avantages du projet, et ne permettent pas à l'emprunteur de se lancer dans d'autres projets de développement. Il est nécessaire que la Banque porte plus d'attention à la préparation des projets et mette en place un système de vérification et de contrôle de la qualité plus efficace, pour s'assurer que chacun des éléments du projet fait l'objet d'une préparation aussi détaillée.

### **Problèmes financiers**

5.47 Dans 13 cas sur 15, les organismes responsables du projet se sont heurtés à des difficultés financières plus ou moins graves. Les deux exceptions ont été le Projet paraguayen d'alimentation en eau des zones rurales et le Projet yougoslave d'alimentation en eau de Kosovo. Au Paraguay, les collectivités locales ont appliqué des tarifs suffisants pour couvrir les coûts d'exploitation

et d'entretien et ont également contribué au financement des dépenses d'investissement, bien que celles-ci aient été financées en majeure partie par l'Etat, comme cela est souvent le cas pour les projets d'adduction d'eau en milieu rural. En Yougoslavie, où l'inflation a été plus rapide que l'augmentation des tarifs, l'extraordinaire contribution des consommateurs (qui s'étaient engagés, comme on l'a noté, à verser 2 % de leurs salaires annuels pendant cinq ans) a fourni des ressources suffisantes pour couvrir tous les besoins financiers et environ 20 % des dépenses d'investissement. Dans les deux cas, la gestion financière de même que la tenue des comptes ont été correctement et efficacement assurées.

5.48 Les mésaventures financières des 13 autres projets ne sont que trop familières. Tous étaient assortis de diverses conditions financières qui n'ont pas été remplies. Parmi les divers problèmes financiers qui se sont posés, on peut citer ceux du Projet guinéen d'alimentation en eau et d'assainissement de Conakry--où le contrôle rigide exercé par les autorités centrales sur les finances de l'organisme d'exploitation a totalement découragé une bonne gestion financière, au point que l'on n'a même pas tenu de comptabilité en bonne et due forme--, ou ceux du Malawi, où les effets bénéfiques d'une gestion raisonnable et de relèvements tarifaires ont été anéantis par une diminution spectaculaire de la demande d'eau. Dans tous les cas, les résistances politiques aux augmentations tarifaires ont joué un rôle majeur, que ce soit dans le cadre d'une "stratégie électorale" ou d'un programme d'austérité, ou pour des raisons de justice sociale. Dans neuf cas, les proportions prises par l'inflation ont joué un rôle important dans les problèmes financiers.

YUGOSLAVIE - PROJET D'ALIMENTATION EN EAU DE KOSOVO

Le projet visait à réduire les graves pénuries d'eau dont souffraient quatre collectivités de la province de Kosovo, l'une des régions les plus pauvres et les moins développées de Yougoslavie. La préparation du projet a été bien pensée et planifiée; les travaux de préparation ont été réalisés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), avec un financement du PNUD. Un élément très important a été l'engagement pris par les collectivités bénéficiaires de contribuer au financement du projet à raison de 2 % de leurs salaires annuels, pendant cinq ans; ces ressources ont joué un rôle décisif dans la réussite du projet. Les travaux de construction se sont déroulés dans les délais prévus et ont été d'une qualité exceptionnelle, non seulement grâce à la compétence des entreprises locales, mais aussi grâce à la supervision détaillée et intensive qu'ont exercée les services de l'organisme d'exécution, la Société régionale des eaux de Batlava. Pendant toute la durée de l'exécution du projet, on a attaché une grande importance aux améliorations institutionnelles et administratives, et cela avec des résultats tout à fait positifs. La formation du personnel a été intensive, dans toutes les disciplines. Les objectifs étaient réalistes, prenant bien en compte le stade de développement de la région et sa capacité d'absorption.

Tous les documents consultés et toutes les observations du personnel débouchent unanimement sur la conclusion que la réussite du projet tient principalement au dynamisme et au dévouement dont a fait preuve le Directeur général de la Société régionale des eaux de Batlava. D'un bout à l'autre du projet, celui-ci a réussi à motiver son personnel et à obtenir la coopération pleine et entière des bénéficiaires et des dirigeants politiques et administratifs.

A tous points de vue, la Banque s'est montrée à la hauteur des responsables du projet, entretenant avec eux d'étroites relations mutuellement avantageuses. Lorsque des problèmes se sont posés, toutes les parties concernées ont cherché à les résoudre et à appliquer les règles en s'attachant à leur esprit plutôt qu'à la lettre. Les équipes de supervision de la Banque se sont efforcées d'aider les responsables du projet et de contribuer à la solution des problèmes, sans se limiter à un simple suivi de l'avancement du projet.

Enfin, les économies réalisées à la fois sur l'emploi de consultants et suite à la dévaluation du dinar ont permis d'annuler 18 millions de dollars E.U. sur le montant initial du prêt, bien que tous les ouvrages prévus aient été achevés et que tous les objectifs visés aient été atteints. Ce projet est un excellent exemple de ce qu'il est possible de faire dans des conditions difficiles, lorsque les responsables locaux s'engagent sans réserve et que la Banque fournit en temps voulu l'assistance technique appropriée.

5.49 Dans presque tous les cas, les projections et les objectifs établis par la Banque au stade de l'évaluation se sont révélés beaucoup trop optimistes. Dans certains pays (Brésil et Malawi), on a temporairement renoncé à retenir les objectifs et les clauses considérés comme irréalisables, ou on les a modifiés. Mais dans les autres pays, la Banque ne semble pas avoir réellement tenté de faire respecter les clauses, ni même de s'en tenir aux dispositions prévues. On note cependant une exception, celle du Projet du Yémen, où de profonds désaccords concernant les tarifs à appliquer ont été à l'origine de l'abandon rapide du projet par l'IDA (décision rare et, en l'occurrence, extrémiste).

5.50 La Banque a contrôlé de façon routinière l'application des clauses financières ainsi que les résultats des audits financiers. Cependant, bien qu'ayant souvent constaté des écarts par rapport aux dispositions convenues, elle n'a guère pris de mesures concrètes. Lorsque les gouvernements des pays membres estiment devoir maintenir les redevances directes d'alimentation en eau/assainissement à un niveau faible, pour des raisons politiques, et donc subventionner ces services (c'est-à-dire en recouvrer le coût par le biais de la fiscalité générale), la Banque devrait décider dès le stade de la préparation si elle est prête ou non à accepter cette politique et, dans l'affirmative, elle devrait l'intégrer au projet, plutôt que de la tolérer par défaut. La Banque ne devrait pas insister sur l'inclusion de clauses financières irréalistes, qu'elle ne fera pas respecter, finissant par accepter ensuite tacitement d'autres modalités de financement, non prévues, qui se révéleront inefficaces et, très probablement, inéquitables.

## **Supervision**

5.51 En règle générale, les rapports d'achèvement parlent peu, voire pas du tout, du rôle et de l'efficacité de la supervision exercée par la Banque. Globalement, l'exécution des 15 projets examinés cette année a duré en moyenne 84,5 mois (de l'approbation à la clôture du prêt), et la Banque a envoyé 1,77 mission de supervision par projet et par an. En moyenne, les ressources en personnel affectées à la supervision d'un projet ont été de 88,4 hommes-semaines. Cependant, ces chiffres masquent de fortes variations et ne permettent pas de déterminer si l'intensité de la supervision (fréquence des missions ou composition de l'équipe) a eu un rapport quelconque avec l'avancement du projet ou l'apparition de problèmes.

5.52 On peut se demander quelle a été la valeur et l'efficacité d'une mission de 0,3 homme-semaine pour un projet brésilien couvrant trois grandes villes, 240 petites agglomérations et 3,8 millions de personnes réparties entre trois Etats--mission qui par ailleurs a aussi supervisé six autres prêts au Brésil. Autre constatation importante : sur les 223 missions auxquelles ont donné lieu les 15 projets considérés, 91 étaient composées d'une seule personne. Si ces chiffres paraissent décourageants, les données ne révèlent néanmoins aucune corrélation évidente entre l'intensité de la supervision et la réussite ou l'échec d'un projet.

5.53 Il n'existe ni indicateurs ni documents permettant d'évaluer la qualité de la supervision. Certaines observations figurant dans les rapports d'achèvement laissent penser que la plupart des missions se sont attachés à contrôler l'application des clauses, à l'exclusion des autres aspects des projets. Les audits réalisés sur le terrain et les observations écrites des emprunteurs ont rarement abouti à autre chose que des commentaires polis sur "l'utilité de la mission" et "la cordialité des relations".

### **Leçons tirées de l'expérience**

5.54 Pour déterminer si les problèmes mentionnés ci-dessus étaient propres aux projets examinés cette année, nous avons brièvement passé en revue les examens effectués entre 1979 et 1986. Ces examens portaient sur 58 projets d'alimentation en eau/assainissement (les premières évaluations remontant à 1970).

5.55 Force est de constater que, sauf pour la supervision qui ne fait l'objet d'aucun commentaire, tous les autres problèmes occupaient déjà une place importante dans les rapports antérieurs. Dans presque tous les cas, on y lit que les arrangements et changements institutionnels proposés ne pouvaient qu'aboutir à un échec, ne tenant pas compte des conditions politiques, économiques et administratives du pays concerné; que l'inflation avait été sous-estimée dans la quasi-totalité des pays; que, pour avoir été insuffisamment préparés, la plupart des projets avaient donné lieu à de longs retards et à de gros dépassements des coûts; que, dans environ trois cas sur quatre, il avait fallu modifier profondément la conception du projet après son approbation. Tous les examens antérieurs mettaient l'accent sur la médiocrité de la gestion financière, le caractère inadéquat des tarifs, les longs délais nécessaires à leur éventuelle modification, et sur le fait que les clauses financières avaient rarement été respectées.

5.56 En revanche, presque tous les objectifs matériels des projets ont finalement été atteints, et les destinataires (qui bien souvent avaient un revenu inférieur au seuil de pauvreté) ont beaucoup gagné à l'achèvement des projets.

5.57 Les conclusions et les leçons à en tirer sont évidentes. Sur le plan matériel, les projets d'alimentation en eau et d'assainissement financés par la Banque ont sensiblement amélioré les conditions de vie des populations des pays en développement. Le coût de ces améliorations a parfois été inévitablement élevé, mais il reste beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité de la conception et l'exécution des projets.

5.58 Il est également évident que les améliorations devront, dans une grande mesure, venir de la Banque. On constate déjà certains progrès dans les projets évalués plus récemment, mais rien ne témoigne d'importants changements institutionnels capables de garantir une meilleure préparation des projets, une meilleure prise en compte du contexte national, ou une plus grande volonté d'affecter des ressources suffisantes à la supervision pour remédier aux

problèmes constatés lors de l'exécution, que ceux-ci tiennent aux déficiences de la préparation ou à des événements imprévisibles.

5.59 L'analyse du groupe des projets portant sur les services publics confirme que ce sont là les domaines à améliorer en priorité. Il est manifestement nécessaire d'étudier de près les principaux éléments dont dépend la réussite des projets, en s'engageant résolument et expressément à donner suite aux recommandations qui en résulteront.

## VI. RESSOURCES HUMAINES

6.01 Les opérations de valorisation des ressources humaines couvrent tous les projets de population, santé, nutrition, éducation et formation. Les seuls projets à avoir fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1987 ont été des projets d'éducation et de formation, et c'est donc uniquement de ces projets qu'il sera question dans le présent chapitre. En 1987, seuls 16 projets, relativement concentrés géographiquement, ont fait l'objet d'un RAP ou d'une évaluation rétrospective. Le présent chapitre porte donc sur ces 16 projets, ainsi que sur 15 et 18 projets d'éducation examinés, respectivement, en 1985 et 1986. Sur ces 49 projets, 88 % ont été approuvés entre 1975 et 1979.

6.02 Pour mieux situer le contexte de cette analyse, il est important de noter que, depuis le milieu des années 70, les objectifs et stratégies de prêt de la Banque dans le domaine de l'éducation ont considérablement changé. La politique de prêt de la Banque en général a été dictée par le souci de venir en aide aux groupes et régions défavorisés et de pourvoir aux besoins essentiels. Dans le domaine de l'éducation, la conception de la main d'oeuvre a nettement évolué entre le milieu et la fin des années 70, avec l'adoption de la notion plus large de formation du capital humain. Le nombre d'objectifs par opération s'est accru, priorité étant donnée au développement des activités de formation, afin de pouvoir disposer de personnel ayant les qualifications requises et ainsi répondre à la demande. Des méthodes novatrices ont été introduites en matière de formation et d'enseignement, et la plupart des projets ont inclus une réforme du système d'enseignement secondaire (premier et deuxième cycles). De plus en plus de projets se sont vu assigner pour objectif de venir en aide aux catégories défavorisées, ainsi que d'améliorer la qualité et la gestion des systèmes d'enseignement. Vers la fin des années 80, suite à la contraction des budgets de l'éducation, un certain nombre de projets se sont axés sur la recherche des moyens permettant d'accroître l'efficacité du système d'enseignement.

6.03 On a continué à investir principalement dans les travaux de construction et d'équipement. En outre, conformément à la priorité accordée par la Banque au développement rural, près de deux-tiers des projets examinés ici ont financé des activités d'enseignement et de formation agricoles. Les projets ont mis l'accent également sur l'aspect formation des formateurs, et presque tous les projets prévoyaient une assistance technique visant à renforcer la structure administrative ou la qualité de l'enseignement. Un nombre croissant de projets a appuyé aussi la mise en place de mécanismes institutionnels de planification, recherche, assistance, consolidation et coordination des politiques et des efforts de développement sectoriel.

### A. Résultats des projets et problèmes d'évaluation

#### Résultats

6.04 Lorsque l'on examine les résultats des projets d'éducation, on constate d'une part que le nombre d'établissements scolaires construits dans le cadre de ces projets a été inférieur aux prévisions, d'autre part que le nombre

d'inscriptions dans les nouveaux établissements financés par ces projets a été lui aussi en général plus faible que prévu. Le premier de ces deux résultats s'inscrit à contre-courant de la tendance relevée dans les examens annuels antérieurs à 1985, où le nombre de places disponibles dans les établissements scolaires était proche des prévisions. La plupart des évaluateurs n'en ont pas moins estimé que le bilan des projets a été meilleur pour ce qui est de la réalisation des objectifs quantitatifs que pour les autres objectifs, en particulier les objectifs qualitatifs.

6.05 C'est dans les établissements scolaires respectant l'échelonnement traditionnel (primaire, secondaire, universitaire) que la demande a été la plus forte et que le taux de remplissage a été le plus grand. Parmi les facteurs qui ont influé sur la demande, on peut citer notamment le caractère novateur du programme appuyé, la participation de la collectivité au processus éducatif, les avantages attendus de la scolarisation (poursuite des études ou emploi), la distance, et enfin les possibilités de transport. Les filières jugées trop novatrices, demandant beaucoup de personnel ou de matériel, ou ne débouchant pas sur un autre cycle d'études ou sur des possibilités d'emploi, risquent bien de fonctionner chroniquement en-deçà de leurs capacités. En dépit de ce que la Banque et les gouvernements considéraient comme un système d'enseignement "adapté aux besoins" ou "amélioré", le facteur qui en définitive a décidé du sort des programmes est la perception qu'en avaient les bénéficiaires--élèves, parents, employeurs.

6.06 Dans les prêts qu'elle a accordés pour le perfectionnement de la main-d'oeuvre, la Banque a fait l'essai de tout un ensemble de programmes et de filières destinées principalement à la formation d'ouvriers spécialisés et de techniciens. Les résultats ont été inégaux. Les programmes qui ont le mieux réussi comprenaient un ou plusieurs des aspects ci-après : une demande forte et constante de la part des élèves et des employeurs, l'existence d'un bon établissement en cours d'agrandissement ou de réfection, une étroite intégration entre les établissements et les communautés desservies, l'existence de locaux et d'un matériel approprié dont l'entretien n'était pas trop coûteux. Les établissements qui ont généralement atteint leurs objectifs en matière de nombre d'inscriptions étaient ceux qui débouchaient directement sur un emploi, grâce à des filières techniques spécialisées (foresterie et gestion par exemple), ou des filières de formation en cours d'emploi (pour les techniciens agricoles), ou encore ceux dont la formation était financée par les employeurs.

6.07 Les projets ont assez bien réussi pour ce qui est de la scolarisation de type académique dans des régions jusque-là défavorisées, mais ils n'ont pas réussi aussi bien pour ce qui est de la scolarisation des groupes particuliers (notamment les femmes), ni au niveau des filières de formation de type compensatoire destinées aux adultes et aux jeunes gens non scolarisés. Les projets ont très peu fait pour améliorer le déséquilibre quasi universel entre garçons et filles pour l'accès à l'éducation et il se peut même qu'ils aient

contribué à l'accentuer<sup>1/</sup>. La plupart des efforts qui ont été faits en vue de corriger les inégalités chroniques entre garçons et filles ont été insuffisants et inappropriés, faute en partie d'avoir tenu compte des origines sociales et économiques du problème. Les programmes de formation lancés au milieu des années 70 ont été le plus souvent insuffisants et n'étaient pas viables; ils avaient été "ajoutés" vers la fin de la préparation des projets à titre de geste (futile) à l'intention des laissés-pour-compte du système scolaire. Depuis quelque temps, toutefois, on semble se préoccuper davantage de trouver des solutions applicables et adaptées à la situation du pays, comme en Thaïlande et en Indonésie.

### Problèmes d'évaluation

6.08 Il a toujours été très difficile de mesurer la performance des projets d'éducation. Les conclusions ne sont, tout au plus, que des conjectures, les possibilités d'analyse étant limitées, notamment, par la faiblesse des rapports entre, d'une part, les objectifs et les moyens énoncés lors de l'évaluation et, d'autre part, les résultats obtenus une fois le projet achevé; l'irréalisme des calendriers établis; l'absence d'instruments pour mesurer les résultats obtenus; l'insuffisante attention portée à l'examen des résultats des projets; et l'absence de suivi ou de discussions sur les conclusions du projet. Les objectifs des projets étaient souvent mal conçus, insuffisamment élaborés, ou ils avaient tellement changé en cours d'exécution que les intentions annoncées n'avaient que peu de rapport avec les résultats effectifs. L'apparition tardive des avantages des projets a compliqué jusqu'aux estimations, pourtant simples d'apparence, du nombre d'inscriptions ou de l'impact au niveau de la main-d'oeuvre, empêchant de formuler des jugements définitifs une fois les projets achevés, seul moment où un bilan systématique des résultats était susceptible d'être dressé. Enfin, il n'a généralement pas été fait de distinction entre les objectifs à court terme réalisables dans le cadre du projet et les objectifs à long terme.

6.09 La cause de ces problèmes tient souvent à la nature des projets d'éducation eux-mêmes, qui visent fréquemment, de manière implicite sinon explicite, à modifier des structures socio-économiques qui peuvent ne pas être du ressort du projet, ou qui peuvent dépendre de facteurs ne relevant pas du secteur de l'éducation. Des méthodologies permettant d'évaluer les aspects sociaux de l'éducation commencent à être utilisées dans certains projets d'éducation.

6.10 Une autre cause de la difficulté à évaluer les résultats des projets d'éducation tient à la complexité et au coût des opérations. Cela demande un gros travail de collecte et d'analyse de données, hors de la portée de la plupart des projets, et que beaucoup d'emprunteurs n'ont pas les moyens d'entreprendre. La Banque et les emprunteurs ne voient peut-être pas toujours que l'utilité de

---

1/ Voir Examen Annuel des Résultats des Projets, 1986, Banque Mondiale; Washington, D.C., mai 1988.

l'analyse en justifie le coût. Dans certains cas, les conclusions risquent de heurter des sensibilités politiques. D'un autre côté, le développement des ressources humaines est universellement reconnu comme une des grandes priorités du développement et de la lutte contre la pauvreté. Il existe, de ce fait, une forte contradiction entre le caractère prioritaire des projets d'éducation et le manque d'intérêt accordé à la mesure de leurs résultats.

6.11 Il y a déjà 10 ans, une importante étude de l'OED sur le secteur de l'éducation recommandait à la Banque de renforcer les activités de recherche éducative, tant sur le plan interne, à la Banque, que sur celui des institutions des pays emprunteurs. Cette recommandation n'a pas encore reçu grande attention. Même si l'on attache plus d'importance que par le passé aux besoins du suivi et de l'évaluation (sous la forme de suivis socio-professionnels ou d'autres études d'évaluation), les missions de supervision n'en ont généralement pas tenu compte. La Banque doit engager une action concertée en vue d'améliorer la recherche et l'évaluation dans le domaine de l'éducation. Une façon d'améliorer le processus d'évaluation des résultats des projets serait de réunir une documentation sur les modes d'évaluation, afin de pouvoir tester les méthodes elles-mêmes. On pourrait également appuyer les projets visant à renforcer les capacités de l'emprunteur dans le domaine de la recherche et de l'évaluation. Il faudrait demander aux auteurs des rapports d'évaluation qu'ils donnent des indications précises sur les résultats des projets d'éducation antérieurs et sur la réalisation d'objectifs à plus long terme.

## **B. Préparation des projets**

6.12 La plupart des 49 projets examinés ont connu de gros problèmes d'exécution. Dans quatre cas, plus de 80 % des prêts ou crédits ont été annulés; deux projets ont été abandonnés, tandis que les deux autres ont été achevés grâce à un financement de l'emprunteur lui-même. Les autres projets ont été affectés par des retards et des modifications considérables. Vingt-cinq projets, soit les trois-quarts des projets ayant fait l'objet d'une évaluation rétrospective en 1986 et 1987, ont connu des retards de 50 % ou davantage. Rien qu'en 1987, 9 projets, soit plus de la moitié des projets de 1987, ont connu des retards de 100 % ou davantage. Des problèmes de démarrage ont retardé les décaissements, le calendrier des travaux n'a pas été respecté, et les coûts ont augmenté rapidement. La période de post-achèvement a connu, elle aussi, des problèmes considérables.

6.13 Ce bilan très négatif peut être attribué en partie aux conditions macroéconomiques de l'époque, comme les fortes poussées inflationnistes des années 80. Mais la principale cause a été la mauvaise préparation des projets. Leur excessive complexité y a été pour beaucoup. Un thème qui revient dans tous les examens récents des projets a été la tendance à investir trop, trop vite, dans trop de directions, sans suffisamment se préoccuper, parallèlement, de bien préparer le projet. A une époque où le manque de familiarité avec la nouvelle orientation de la politique des prêts dans le secteur de l'éducation, et les retards pris par les décaissements dans les opérations en cours auraient dû

inciter à la prudence, les temps de préparation ont encore diminué, tandis que le montant des prêts n'a cessé d'augmenter. Le temps moyen de préparation est tombé de 30 mois au milieu des années 70, à 25 mois environ à la fin des années 70, tandis que, dans le même temps, le montant moyen des prêts ou crédits passait de 11 millions à 23 millions de dollars E.U. Les projets étaient soumis en toute hâte aux administrateurs, alors que certaines composantes n'étaient pas encore tout à fait prêtes, que le choix ou l'acquisition des emplacements n'avait pas encore eu lieu, que les avant-projets n'étaient pas achevés, ou que les premiers textes législatifs n'avaient pas encore été votés. Il convient de noter que les examens annuels soulignent régulièrement, depuis le début des années 80, que les projets sont de conception trop complexe pour pouvoir réussir.

6.14 Il s'est avéré également qu'on n'avait pas accordé toute l'attention nécessaire, durant la préparation des projets, aux conditions du pays, notamment sa capacité administrative ou ses ressources financières, et que l'on n'avait donc pas pu mesurer l'incidence des conditions politiques, sociales et économiques sur l'exécution du projet et sa viabilité. Les projets ont souvent prévu des modifications majeures dans les pratiques traditionnelles, sans aucune certitude quant à la volonté politique et à l'appui du gouvernement, ou alors que le temps prévu pour opérer de telles transformations était manifestement trop court. Ainsi par exemple, la plupart des projets exécutés en Afrique ont rencontré des problèmes majeurs dus, spécifiquement, à leur conception beaucoup trop ambitieuse, compte tenu des faiblesses de l'administration locale--à l'exception de certains projets qui ont bénéficié de l'appui massif de consultants étrangers. Comme l'indiquent les Examens annuels depuis 1975, il est nécessaire de déterminer avec précision la capacité institutionnelle de l'emprunteur avant d'engager aucun fonds.

6.15 Un autre exemple de l'incapacité des projets à bien évaluer les conditions locales apparaît dans le fait que les établissements des projets n'ont pas su, contrairement à ce qu'on en attendait, répondre aux besoins du marché du travail. Il apparaît de plus en plus qu'une proportion croissante de diplômés sortant d'établissements de formation technique financés par la Banque ont eu du mal à trouver un emploi. Si la plupart des évaluations rétrospectives ont analysé le problème de l'emploi du point de vue des carences du système de formation (inadaptation des programmes, absence d'orientation professionnelle d'aide à l'insertion professionnelle ou de contact avec les entreprises) ou encore sous l'angle des fluctuations temporaires de la demande pour certaines spécialités, quelques-unes ont relevé des problèmes plus alarmants, comme l'excédent chronique de certains types de diplômés (Sénégal, Bangladesh, Cameroun, Mali, Kenya et Portugal), les établissements formant plus de diplômés que ne peut en absorber le marché. Dans plusieurs projets où des ressources considérables ont été consacrées à la formation agricole, les diplômés ont été si nombreux que l'Etat n'a pas eu les moyens de leur assurer un emploi. La prochaine étude de la Banque sur la formation technique et professionnelle devrait analyser ce dilemme et proposer des solutions. Il est clair, toutefois, que le problème a été dû en partie au fait que l'évaluation initiale des besoins de main-d'oeuvre avait été inexacte ou incomplète.

6.16 Dans l'ensemble, les objectifs d'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la formation n'ont pas été suffisamment définis au moment de l'évaluation des projets et les moyens qui devaient permettre de les réaliser ont souvent été vagues. Même bien élaborés, ils ont souvent été abandonnés en cours d'exécution par suite de conceptions défectueuses, de compromis paralysants sur la portée des projets, ou du manque d'intérêt des emprunteurs à l'égard des objectifs de réforme. Souvent, les emprunteurs se sont aperçus, au cours de l'exécution des projets, qu'une amélioration de la qualité avait des incidences sur les coûts de fonctionnement et les besoins de ressources, en particulier que cela demandait un personnel et du matériel d'enseignement supplémentaires, ce qui les a parfois conduits à reconsidérer l'opportunité des investissements prévus. Par contre, les investissements qui ont réussi à améliorer la qualité de l'enseignement ont été souvent l'objectif principal du projet, faisant partie de stratégies à plus long terme qui comprenaient le développement de la capacité institutionnelle et la maîtrise des coûts.

### **C. Problèmes d'exécution**

6.17 Au-delà des difficultés occasionnées par une insuffisante préparation, l'exécution des projets a connu des difficultés au niveau de la gestion, de la passation des marchés et de la supervision des chantiers.

#### **Gestion des projets**

6.18 Dans tous les projets ayant connu d'importants problèmes d'exécution, la gestion a laissé à désirer. Près des deux tiers des projets examinés ont mentionné l'existence de multiples bureaux qui n'étaient pas coordonnés entre eux ou de comités de coordination qui n'ont pas fonctionné comme prévu. La mauvaise qualité de la gestion a eu souvent pour cause des problèmes de personnel : composition, recrutement, qualité ou permanence des cadres. Ces problèmes ont souvent reflété des problèmes institutionnels plus larges : efficacité de l'administration; choix de l'organisme principal d'exécution; multiplicité des organismes participant au projet (problème qui a été encore exacerbé par l'absence d'une définition claire des responsabilités et le manque de coordination entre les différents organismes d'exécution); mauvaise répartition des responsabilités pour l'exécution du projet; et manque d'intérêt et d'engagement de la part de l'emprunteur.

6.19 Les projets approuvés dans la deuxième moitié des années 70 se sont souvent appuyés sur de complexes arrangements avec divers organismes, représentant une charge trop lourde pour la capacité administrative de l'emprunteur. Les bureaux des projets étaient souvent reliés à des organismes locaux de travaux publics qui n'avaient pas grand-chose à voir avec l'éducation. Il y a même eu des cas où ces arrangements extrêmement complexes ont considérablement gêné l'exécution du projet, bien qu'une action conjointe de la Banque et de l'emprunteur en vue de restructurer la gestion du projet ait quand même réussi à améliorer la situation.

## **Passation des marchés**

6.20 La Banque a toujours beaucoup investi dans la construction et l'équipement des établissements scolaires. Graduellement, les emprunteurs se sont vu accorder une plus grande marge de manoeuvre pour adapter le processus de passation des marchés aux besoins des divers projets et exercer de plus grandes responsabilités au niveau de l'exécution des travaux. Vers la fin des années 70, la plupart des projets faisaient appel à des consultants locaux pour les travaux d'architecture et les dossiers techniques, ainsi que pour la construction elle-même, la Banque y voyant un moyen de contribuer au développement des capacités locales et, peut-être, d'accélérer la mise en oeuvre des projets en évitant les retards de passation des marchés. On en est venu de plus en plus à encourager l'adoption de méthodes alternatives de construction, y compris la formule de "l'auto-construction" et celle des travaux en régie.

6.21 Les résultats de ces modifications ont été inégaux. Comme on l'a vu, le rythme de l'exécution ne s'est pas amélioré. Le remplacement des adjudicataires étrangers par des adjudicataires locaux n'a pas pour autant mis fin aux problèmes. La plupart des projets ont souffert dans une certaine mesure de l'inexpérience des adjudicataires ou de l'insuffisance de leurs capitaux, de l'excès d'engagements des services de travaux publics ou de l'insuffisance de la supervision locale des chantiers. Plus de la moitié des projets examinés en 1987 ont fait appel à des entreprises locales de construction déjà surchargées de travail ou ont souffert d'un manque de capitaux d'origine locale. La pénurie de matériaux, de moyens de transport et d'ouvriers spécialisés dans la construction est venue aggraver la situation, surtout en ce qui concerne les projets réalisés dans l'ancienne région d'EMENA, où l'émigration de la main-d'oeuvre spécialisée a posé un problème. Dans un nombre infime --mais croissant-- de cas, surtout en Afrique, les bureaux de projets eux-mêmes ont été contraints de faire faire les travaux de construction en régie, les entreprises locales n'étant tout simplement pas intéressées par des marchés jugés trop petits. Cela a, parfois, donné de très bons résultats, notamment dans le cas des projets récemment achevés au Burundi et au Honduras.

## **Supervision des chantiers**

6.22 Souvent, les organismes d'exécution ne disposaient pas des moyens nécessaires pour assurer la supervision des chantiers, de sorte que rien n'a été fait pour s'attaquer à des problèmes pourtant flagrants. Dans un nombre assez considérable de cas, les sites étaient mal équipés, ne disposant pas de l'infrastructure nécessaire (eau, égouts, électricité, gaz) pour le bon fonctionnement des programmes éducatifs financés par les projets. Dans le même temps, les services de la Banque ont réduit leur supervision des projets d'éducation. Cette diminution des activités de supervision, alliée à la pression constante exercée au sein de la Banque pour prêter davantage, a peut-être coûté cher à un certain nombre de projets. Le moins que la Banque puisse faire est de s'employer à nouveau à garantir le bon déroulement des travaux de construction.

6.23 Cela dit, il est important de noter que, pour s'être vu confier un rôle accru en matière de financement et de supervision, de nombreux emprunteurs ont pu renforcer considérablement leurs compétences administratives en matière de gestion des projets. Souvent les bureaux des projets et leurs équipes d'experts sont devenus d'importants véhicules de développement global du secteur, ajoutant à leurs attributions habituelles la charge de tous les projets faisant l'objet d'un financement international, ou se voyant confier, au sein des ministères de l'éducation, le soin de toutes les activités de construction scolaire. C'est parce qu'elle a su reconnaître l'importance de ces avantages à long terme que la Banque en est venue à appuyer l'institutionnalisation des organismes d'équipement et d'entretien éducatifs.

#### **D. Assistance technique**

6.24 L'évolution des stratégies de prêt dans le domaine de l'éducation a conduit à beaucoup compter sur l'assistance technique, et, en particulier les services d'experts, pour la réalisation d'objectifs très divers--exécution des projets, renforcement des institutions, conseils d'ordre général--, sans chercher particulièrement à savoir si les responsabilités qui leur étaient confiées correspondaient bien à leur domaine d'expertise. Dès 1978, les examens annuels ont commencé à faire état des problèmes posés par l'assistance technique, notant en particulier les réserves de certains emprunteurs quant au coût et à l'utilité de ces experts étrangers. Les projets examinés cette année font apparaître une certaine amélioration dans la mise en oeuvre de l'assistance technique, par suite de l'accroissement du nombre de bourses de perfectionnement et de consultants locaux, par rapport aux experts expatriés. En outre, le mandat de ces experts a été clarifié. Les facteurs déterminants pour une mise en oeuvre réussie des volets d'assistance technique, comme dans le cas du Premier projet d'éducation au Portugal et du Deuxième projet d'éducation en Egypte, ont été les suivants : cette assistance répondait à un besoin évident; sa conception et le rythme de sa mise en oeuvre tenaient compte des capacités d'exécution de l'emprunteur et de ses ressources en capital humain; elle a renforcé les compétences locales; elle s'intégrait à un effort de développement institutionnel à plus long terme.

6.25 Un des problèmes des équipes d'assistance technique est que très souvent, de par leur importance numérique et leur composition, elles ne répondent pas aux besoins de l'emprunteur. De nombreux projets, surtout en Afrique, ont fait appel à une pléthore d'experts, dépassant de loin les besoins de l'emprunteur et sa capacité à les utiliser. Le manque d'engagement des emprunteurs ou les pressions exercées pour financer les dépassements de coûts sur d'autres catégories ont également été à l'origine de réductions importantes de l'assistance technique, réductions qui ont parfois compromis les objectifs de qualité ou nui à l'exécution du projet. Certains Examens annuels ont, dans le passé, noté que le flou de la conception des composantes assistance technique a peut-être été voulu. C'est ainsi qu'on peut lire, dans le Rapport d'achèvement du Troisième projet d'éducation au Kenya, qu'il faudra, dans la préparation des projets futurs, considérer attentivement la forte réticence du gouvernement à utiliser les fonds du prêt pour engager des experts étrangers dans le cadre de

l'assistance technique. La pratique qui consiste à réaffecter à d'autres fins les fonds inutilisés dans cette catégorie semble encourager cette tendance, car elle incite le gouvernement à ne pas respecter ses engagements (para. 14).

## E. Durabilité des résultats

6.26 En termes de viabilité, les résultats des 49 projets examinés ne sont pas encourageants. En attendant de connaître les conclusions de l'étude en cours sur les chances de durabilité des projets d'éducation, nous baserons notre analyse sur les taux de remplissage des nouveaux établissements et filières; l'insertion professionnelle des élèves; l'attitude du gouvernement; le financement; et le développement institutionnel.

6.27 En ce qui concerne les taux de remplissage, les établissements des projets n'ont généralement pas atteint les objectifs fixés lors de l'évaluation, surtout lorsqu'il s'agissait d'établissements spécialisés et/ou partagés. Sauf dans un petit nombre de cas, les établissements de formation technique ont eu beaucoup de mal à attirer des élèves, puis à les aider à trouver un emploi à la fin de leurs études. En ce qui concerne l'insertion professionnelle des diplômés, les objectifs n'ont généralement pas été atteints une fois les projets achevés (voir para. 6.06 pour de plus amples détails). Quant à l'attitude du gouvernement, celle-ci a parfois été jugée utile, mais parfois aussi elle a été tout à fait préjudiciable aux projets, en ce sens qu'elle a changé en cours d'exécution, ou qu'elle n'a joué aucun rôle d'appui. Mais souvent, même dans les cas où les pouvoirs publics ont donné leur appui aux projets, l'effet en a été annulé par le manque d'intérêt des élèves ou l'insuffisance des fonds.

6.28 Le financement a représenté un problème majeur. On a noté que plus de trois-quarts des projets ont souffert d'une insuffisance de crédits de fonctionnement, ce qui a peut-être été le facteur le plus limitant pour ce qui est de la durabilité des avantages des projets. Les problèmes causés par des coûts de fonctionnement très élevés, surtout dans l'enseignement technique ou spécialisé, ont souvent été aggravés par l'insuffisance des crédits disponibles pour les budgets opérationnels, les coûts du personnel et l'entretien. De ce fait, beaucoup d'établissements ne sont parvenus que difficilement à se tenir à flot. Les Examens annuels ont souvent déjà souligné la nécessité de concevoir des projets d'éducation en rapport avec les capacités du pays en matière d'entretien et de personnel. Il serait grandement nécessaire de procéder à une évaluation exacte et réaliste de ces capacités, par rapport, notamment, aux coûts effectifs de l'éducation.

6.29 Par développement institutionnel, on entend ici le renforcement de deux sortes de capacités : 1) les capacités locales à entreprendre des activités essentielles à l'amélioration du processus éducatif (élaboration et application de nouveaux programmes et méthodes d'enseignement, production et fourniture de manuels et de matériel pédagogique, utilisation des media à des fins éducatives, et définition des objectifs de l'enseignement); et 2) la gestion du système éducatif (programmation, évaluation, administration et construction/entretien

des locaux scolaires). Plus d'un tiers des projets ont cherché à améliorer le processus éducatif, en faisant appel à des experts et/ou en formant du personnel local. Mais, ces instruments s'étant révélés insuffisants, des mesures d'une portée plus générale ont dû être prises, qui ont joué un rôle important dans le succès de certains projets. Parmi ces mesures, on peut citer : la mise en place de services locaux permanents pour contrôler l'élaboration, la production, la distribution et l'utilisation des manuels et du matériel pédagogique; le recours au secteur privé pour l'impression et la production de manuels; la nécessité de considérer l'élaboration de manuels comme un processus répétitif et complexe exigeant un temps suffisant de mise à l'essai; et enfin, l'intégration des enseignants dans toutes les phases de ce processus. L'expérience récente du Burundi et de Madagascar montre aussi les avantages qu'il y a à rendre ces services semi-autonomes et financièrement indépendants.

6.30 Bien que l'on se soit préoccupé davantage, dans les projets examinés cette année, de développer les capacités locales en matière de gestion, les résultats sont restés très faibles. Là encore l'insuffisance de la supervision a compromis la réalisation des objectifs. De façon générale, l'administration a continué à faire preuve d'une efficacité très limitée, les emprunteurs ne se sont pas avérés suffisamment résolus pour mener à bien les réformes organisationnelles et structurelles indispensables, et la supervision des écoles a été très insuffisante. Certaines tentatives ont été faites pour renforcer les structures administratives et la supervision au niveau régional, parallèlement à des efforts pour décentraliser les services éducatifs, mais le caractère mal défini des actions entreprises et l'absence de changements dans les structures de la fonction publique ont fait échouer ces efforts.

#### **F. Les nouvelles pratiques de la Banque : réponse aux leçons des projets antérieurs**

6.31 Conformément à la procédure établie dans le cadre des précédents Examens annuels, les conclusions des projets d'éducation examinés cette année ont été discutées avec le personnel opérationnel, afin de recueillir ses observations sur la façon dont les services opérationnels tiennent compte des leçons de l'expérience, notamment en ce qui concerne les projets récemment approuvés. La Banque a notamment renforcé le stade de la préparation des projets. Dans les projets approuvés durant l'exercice 87, par exemple, il s'est avéré que la préparation des sites et des avant-projets était généralement satisfaisante. Il est devenu de plus en plus courant de détailler les termes de référence et les calendriers d'exécution des composantes assistance technique. On a fait davantage attention à élaborer des projets tenant compte des conditions de l'emprunteur et de ses capacités administratives en particulier, de sorte que la conception des projets en a été rendue plus simple et plus rationnelle. On a fait davantage attention aussi aux modalités de la gestion des projets et à la gestion des systèmes éducatifs. Le Troisième projet du Honduras notamment a lancé tout un programme d'activités d'amélioration de la gestion, pour tenter de renforcer certaines structures dont la faiblesse avait coûté très cher au précédent projet. Un nombre croissant de projets appuient aussi la mise en place

de systèmes informatiques de gestion. Enfin, la faiblesse des mécanismes de prévision des besoins de main-d'oeuvre, et parallèlement le besoin de disposer de systèmes informatiques capables de fournir des estimations plus précises sur le marché du travail ont été reconnus dans des projets récents réalisés dans les Caraïbes orientales et en Indonésie, ainsi que dans une importante étude sectorielle réalisée au Pakistan.

6.32 Une façon de remédier au problème posé par l'instabilité de l'environnement macroéconomique a été d'accélérer l'analyse sectorielle afin de donner une base plus solide aux projets. Une autre réponse a consisté à lier davantage les prêts à l'adoption de certaines orientations.

Au cours du seul exercice 87, les deux tiers des investissements visaient à financer des réformes. En Afrique, d'importantes opérations d'ajustement sectoriel ont été entreprises, pour tenter notamment de résoudre le problème de la maîtrise des coûts, celui de l'efficacité, et celui de la qualité, problèmes soulevés régulièrement dans les derniers Examens annuels.

---

## VII. LES PRETS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL

7.01 A la fin des années 70, l'économie d'un grand nombre de pays considérés ici a connu une série de crises économiques et financières provoquées par des chocs d'origine extérieure et intérieure. La croissance économique a chuté, le rythme de l'inflation s'est accéléré et les déficits courants de la balance des paiements ont atteint des niveaux insoutenables. Pour s'attaquer à ces problèmes, la Banque s'est mise de plus en plus, au début des années 80, à accorder des prêts d'ajustement. Ces prêts avaient pour condition l'adoption, par l'emprunteur, d'un certain nombre de réformes dont il était fait état dans une Déclaration de politique de développement. Les programmes de PAS ont été exécutés parallèlement aux Accords de confirmation du FMI qui renforçaient les objectifs des PAS.

7.02 Le présent chapitre passe en revue les sept opérations d'ajustement structurel (et deux projets d'assistance technique complémentaire) que l'OED a examinés en 1987, ainsi que deux opérations d'ajustement structurel en Turquie, dont l'évaluation rétrospective a été soumise aux administrateurs en 1988 (Tableau 7.1). Approuvés entre 1981 et 1983, leur total s'est élevé à 1,7 milliard de dollars E.U.

7.03 La Banque a mis peu de restrictions à l'utilisation de ces fonds. Dans le cas de la Turquie, les paiements relatifs aux importations étaient limités aux matières premières et aux biens intermédiaires qui entraient dans la production des engrais ainsi que dans la production industrielle. Les conditions mises au PAS accordé à la Yougoslavie étaient uniques : le montant du prêt devait servir à aider un fonds de roulement pour le développement des exportations, permettant de financer les devises nécessaires aux exportations, afin de se procurer les produits d'importation dont on avait besoin, en un temps où les importations étaient limitées. Dans chacun de ces cinq pays, la Banque a spécifié que les fonds de contrepartie devaient servir au développement général. En Corée et au Malawi, ils ont servi à réaliser des objectifs de développement; dans le cas du Malawi, ils ont été appliqués aussi aux efforts de stabilisation. La Turquie a consacré ses fonds à cinq importants projets d'énergie.

Tableau 7.1 :

PAS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE EVALUATION RETROSPECTIVE AU COURS DE  
L'ANNEE CIVILE 1987 - MONTANTS ET APPORTS EN PERSONNEL  
(en millions de dollars des Etats-Unis et semaines de travail)

	<u>Corée</u>		<u>Malawi</u>		<u>Maurice</u>		<u>Turquie</u>		<u>Yougoslavie</u>
	<u>I</u>	<u>II</u>	<u>I</u>	<u>II</u>	<u>I</u>	<u>II</u>	<u>IV</u>	<u>V</u>	<u>I</u>
Prêts (millions de \$EU)	250,0	300,0	45,0	55,0	15,0	40,0	300,8	376,0	275,0
Apports en personnel (semaines)	217,0	108,0	161,7	196,9	43,0	36,0	86,5	58,0	199,7
	<u>Pourcentage d'apports de personnel par activité (%)</u>								
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Préparation/ Préévaluation des PAS	41,0	40,0	6,0	40,0	30,0	45,0	42,0	27,0	5,0
Evaluation	35,0	39,0	50,0	24,0	42,0	22,0	34,0	31,0	39,0
Négociation	3,0	5,0	11,0	5,0	5,0	11,0	9,0	11,0	1,0
Supervision	21,0	16,0	32,0	28,0	23,0	22,0	15,0	31,0	55,0
Divers	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Source : RERP/RAP.

## A. Bilan d'ensemble

7.04 Le bilan d'ensemble, dans les cinq pays où des programmes d'ajustement étaient en cours - mesuré en termes de croissance économique, d'inflation, d'ajustement des paiements extérieurs et des finances publiques - a été inégal. La Corée, Maurice (voir encadré) et la Turquie ont atteint la majorité, sinon la totalité, des objectifs initiaux des programmes; le Malawi et la Yougoslavie ont le moins bien réussi. En Corée, en Turquie et à Maurice, la croissance du PIB a été rapide, les taux d'utilisation de capacité dans le secteur des exportations réagissant aux changements intervenus dans le système des incitations. Quant à l'inflation, elle s'est aggravée en Yougoslavie par suite d'une croissance monétaire excessive et en Turquie, pour toutes sortes de raisons, notamment l'aggravation des déficits budgétaires dans le secteur public, la dépréciation de la livre, et l'augmentation des taux d'intérêt réels, tout cela se conjuguant avec la politique oligopolistique des prix pratiquée par les entreprises économiques d'Etat. A l'opposé, l'application de politiques monétaires, budgétaires et salariales prudentes en Corée, à Maurice et au Malawi a contribué au ralentissement de l'inflation.

7.05 Le rapport du commerce extérieur au PIB, à quoi se mesure l'ouverture d'une économie, s'est accru dans tous les pays sauf le Malawi. L'adoption de mesures de promotion des exportations (dans tous les pays), une demande favorable pour les produits d'exportation (Maurice), des changements, causés par le marché, dans la destination des exportations (Turquie), la création d'une zone franche industrielle (Maurice), et l'établissement d'un fonds pour le développement des exportations (Yougoslavie) ont facilité la croissance des exportations.

7.06 Les déficits budgétaires n'ont pas baissé autant que prévu en Turquie et au Malawi. En Turquie, le taux d'intérêt réel payable sur la dette publique a été supérieur au taux de croissance des recettes fiscales, situation qui a contribué à aggraver les déficits budgétaires. Au Malawi, les espoirs qui avaient été mis dans la capacité des PAS à générer un surcroît de recettes se sont avérés irréalistes, la mise en oeuvre des principaux relèvements d'impôts ayant demandé plus de temps que prévu. A Maurice, les gros efforts qui ont été fournis en vue d'améliorer la situation des recettes et des dépenses du secteur public ont eu pour conséquence une amélioration marquée du déficit budgétaire.

7.07 Relativement lents au Malawi et en Yougoslavie, le sens et le rythme des ajustements ont été plutôt rapides en Corée, à Maurice et en Turquie. Des événements imprévus, et surtout une forte chute des prix à l'exportation, ont affecté l'ajustement au Malawi. En outre, l'aggravation des conditions du transport extérieur et l'augmentation des taux d'intérêt sur le marché international ont gêné la mise en place des réformes. Le Malawi constitue, dans un sens, un cas spécial : si l'objectif fondamental, qui était d'améliorer les bénéfices des entreprises destinés à être restructurées, a été atteint, les résultats d'ensemble sur le front macroéconomique ont été inférieurs à ce que l'on attendait. En Yougoslavie, des objectifs trop ambitieux et l'insuffisance de l'infrastructure administrative dans un système décentralisé n'ont pas permis de réaliser un ajustement sans à-coups. Par contre, la Corée et la Turquie ont

profité de l'augmentation des envois de fonds par les travailleurs expatriés, d'une conjoncture favorable sur les marchés étrangers et des légères baisses intervenues dans les prix internationaux du pétrole, toutes choses qui ont rendu l'ajustement plus facile.

### Maurice

#### Un ajustement structurel réussi avec croissance économique rapide, 1981-85

La croissance économique rapide que Maurice a connue au début des années 70 a commencé à se ralentir aux alentours de 1976, avec la détérioration de sa compétitivité, à laquelle est venue s'ajouter une intensification de la protection du commerce international. Les problèmes ont été aggravés par des conditions météorologiques défavorables qui ont nui à la culture du sucre pendant plusieurs années de suite, ainsi que par les chocs répercutés par la seconde augmentation du prix du pétrole en 1979.

L'un des principaux objectifs du programme d'ajustement structurel, dans le cadre duquel deux opérations avaient été approuvées en 1981 et 1983, était de mettre en place un système d'incitations visant à réorienter le système de protection vers les productions destinées à l'exportation. L'une des principales mesures prévues était la réduction ou la suppression des restrictions quantitatives aux importations et l'abaissement des droits de douane applicables aux importations dans un laps de temps donné, ainsi que la promotion de l'investissement privé étranger dans des industries susceptibles de s'implanter dans la zone franche industrielle. Ces mesures étaient complétées par des changements appropriés dans les incitations budgétaires et financières, ainsi que dans les institutions correspondantes. Toutes ces actions étaient conçues comme faisant partie d'un ensemble intégré visant à relever, dans le plus court laps de temps possible, le niveau de la compétitivité dans le secteur des exportations de produits manufacturés.

#### Exécution du programme

Les aspects du programme de réforme relatifs au développement institutionnel ont été les plus faciles à exécuter et la réduction du régime protectionniste le plus difficile. La suppression des restrictions quantitatives s'est faite rapidement, mais la désescalade de la structure tarifaire a dû être soigneusement orchestrée. En ce qui concerne les trois sociétés parapubliques à but non lucratif qu'il avait été prévu de réformer, toutes ont accompli des progrès notables. Mais, une importante leçon se dégage de l'expérience acquise dans la réforme des sociétés parapubliques, à savoir que, s'il est relativement facile de prendre des mesures en vue de supprimer de leurs budgets certains des éléments de coûts les plus flagrants, il faut beaucoup de préparation et de patience pour en faire des établissements financièrement rentables.

#### Impact du programme

L'impact économique et social du programme a été favorable. Les politiques et mesures appliquées dans le cadre de cinq Accords de confirmation conclus avec le FMI et de deux programmes d'ajustement structurel commandités par la Banque ont permis de juguler l'inflation, de réduire le déséquilibre budgétaire, d'améliorer la balance des paiements courants et de réduire l'accélération du ratio du service des intérêts de la dette extérieure tout en stimulant l'épargne nationale. Il y a eu aussi un mouvement de restructuration de l'économie dans le sens de son avantage comparatif naissant (voir Tableau 21 de l'Appendice).

## **B. Problèmes de conception et d'exécution**

### **Politiques macroéconomiques**

7.08 Le Tableau 22 de l'Appendice présente un résumé des principales mesures de politique macroéconomique appliquées dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Les sections qui suivent traitent de problèmes de conception et d'exécution dans les domaines fondamentaux que sont les échanges, les finances publiques et la gestion des entreprises économiques d'Etat.

#### Echanges

7.09 La libéralisation du commerce et du régime des changes, conjuguée avec d'autres mesures de politique macroéconomique, a provoqué une importante réaction de l'offre dans le secteur des exportations des pays considérés. Toutefois, dans deux cas (Turquie et Maurice), tout un ensemble de subventions - bonifications d'intérêts, d'impôts et de crédits - ont étayé les dépréciations du taux de change. En Turquie, un certain nombre d'exportateurs vers l'Europe ont déclaré des valeurs à l'exportation supérieures aux valeurs effectives, afin d'obtenir les subventions prévues pour les exportations. Les subventions ont entraîné aussi des coûts budgétaires.

7.10 Parallèlement à la libéralisation des importations, le Gouvernement coréen a apporté aux entreprises touchées par les réformes une aide sous forme d'incitations financières et fiscales, en vue de les encourager à développer leurs ressources sur le plan de la technologie et de la main-d'oeuvre; des facilités de crédit ont également été prévues à cet effet. L'absence d'une telle aide financière en Turquie et à Maurice a pu ralentir l'ajustement, tout en exacerbant les tensions sociales consécutives à l'aggravation de la situation de l'emploi. Dans le secteur des industries de substitution aux importations, les chefs d'entreprises turcs ont également eu du mal à assurer le service des dettes contractées en période d'expansion. Le nombre de cas de défaut de paiement sur prêts bancaires a considérablement augmenté, et cette tendance a exercé des tensions sur la liquidité d'un certain nombre de banques.

7.11 La "recherche du juste prix" a contribué à injecter le degré d'élasticité qu'il fallait dans l'offre de produits d'exportation en Turquie, mais le gouvernement n'a pas cherché à promouvoir parallèlement, par le développement des infrastructures, l'expansion de l'investissement privé dans le secteur des exportations, en vue de moderniser des équipements désuets et d'introduire des techniques nouvelles. De ce fait, les perspectives à long terme de l'expansion des exportations sont défavorables. L'expansion de l'investissement a, elle aussi, été freinée par les taux d'intérêt réels élevés et l'inflation. A Maurice, la croissance soutenue des exportations nécessitait de nouvelles améliorations fondamentales dans le cadre institutionnel de l'intermédiation financière, le développement des compétences et des mesures d'incitations à la mobilité des facteurs entre l'agriculture traditionnelle de plantation et l'industrie. Toutefois, comme en Turquie, les taux d'intérêt réels élevés ont découragé l'investissement dans le secteur des industries de

transformation. Au Malawi, si la production de maïs a tout de suite réagi à l'augmentation de son prix par rapport à ceux du tabac, des arachides et du coton, tout dépendra, en fin de compte, de l'application qui sera faite des recettes classiques que constituent le crédit, la vulgarisation et la recherche adaptative.

7.12 De l'application des réformes de politique commerciale, plusieurs leçons se dégagent. Tout d'abord, la libéralisation des importations, sous la forme d'une réduction simultanée des restrictions quantitatives et des droits de douane, doit aller de pair avec la croissance des exportations. Ensuite, il y a beaucoup à dire en faveur d'une application progressive des mesures de libéralisation des échanges, en commençant par les restrictions quantitatives qui seraient réduites, puis supprimées, pour ensuite libéraliser les droits de douane. La troisième leçon est qu'une aide sous la forme d'avantages et de crédits budgétaires ainsi que de transferts de technologie est indispensable à la réalisation d'un ajustement en douceur. La promotion d'un type d'investissement privé étranger qui apporte avec lui des techniques et peut-être de nouveaux produits d'exportation peut favoriser ce processus. La quatrième leçon est qu'il faut, lorsque cela est possible et souhaitable, venir en aide à la substitution de production locale aux importations. Enfin, la question des incidences de la libéralisation des droits de douane sur les recettes de l'Etat est à approfondir.

#### Finances publiques

7.13 L'expérience montre que la réforme des finances publiques impose des choix difficiles et qu'elle est inextricablement liée aux autres politiques macroéconomiques. Outre les augmentations d'impôts et les réductions de dépenses, l'amélioration du système de recouvrement de l'impôt peut contribuer à réaliser l'équilibre budgétaire. A Maurice, les recettes fiscales se sont accrues, par suite de réformes institutionnelles qui ont élargi l'assiette fiscale et amélioré le recouvrement de l'impôt. Au Malawi, on a combiné recouvrement des coûts de santé et d'éducation et réduction des dépenses faiblement prioritaires. Toutefois, l'imposition de taxes ad hoc a eu des incidences néfastes sur la production. Il a été remédié à cette situation par une réforme fiscale entreprise dans le cadre d'un PAS ultérieur.

7.14 En Turquie, la pratique des crédits extrabudgétaires, utilisés à l'origine pour obvier aux lenteurs des procédures budgétaires, a eu des incidences fâcheuses sur les recettes, dans la mesure où elle a privé le trésor public de certaines rentrées fiscales; en outre, ces dépenses et ces emprunts n'étaient pas soumis au contrôle budgétaire. La Turquie a souffert aussi du taux élevé de l'intérêt réel et de la dépréciation du taux de change, phénomènes qui ont tous deux eu pour effet d'alourdir le service de la dette extérieure et d'aggraver le déficit budgétaire, surtout du fait que le taux d'intérêt réel est demeuré continuellement supérieur au taux de croissance des recettes fiscales.

7.15 La libéralisation des échanges engagée dans le cadre des programmes d'ajustement structurel a eu des incidences sur les recettes budgétaires. Pour des pays qui en sont au premier stade de leur développement, les recettes tirées

des taxes sur les transactions commerciales constituent souvent une part substantielle du total des recettes de l'Etat. Si elle n'est pas compensée, cette perte de recettes peut entraîner une aggravation du déficit budgétaire, ce qui a des répercussions sur les taux d'intérêt réels, le crédit intérieur, l'inflation et, enfin, les taux de change réels. Tout en ayant égard aux incidences fâcheuses que peut avoir un budget de l'Etat lourdement déficitaire, tous les PAS ont prescrit des mesures plus précises sur le plan des dépenses que sur celui des recettes.

7.16 En ce qui concerne les principales leçons à retenir, elles sont, tout d'abord, que la décentralisation des fonctions de recettes et de dépenses ou la pratique des crédits extrabudgétaires doivent être soigneusement orchestrées en ayant égard à leur effet global sur le budget et l'économie. Ensuite, lorsque le montant total de la dette est élevé, la libéralisation des taux d'intérêt et la dépréciation du taux de change que n'accompagne pas une croissance suffisante des recettes fiscales ou la réduction des dépenses dans le cadre d'un programme de réformes macroéconomiques peuvent mettre le pays sur la voie d'un endettement dont il lui sera difficile de se dégager. D'où la nécessité d'accorder la plus haute attention à l'amélioration des politiques de gestion de la dette. La troisième leçon est qu'il est tout à fait possible d'améliorer la situation budgétaire en renforçant les structures et procédures institutionnelles de recouvrement de l'impôt et en rationalisant le système fiscal. La quatrième est que, pour éviter que les réformes d'ordre structurel ne soumettent le budget de l'Etat à de trop fortes pressions, la préparation des PAS devrait comprendre une analyse explicite des incidences budgétaires d'une politique de libéralisation. Enfin, les dépenses qui contribuent à maintenir et à améliorer la qualité de la vie ne doivent pas être sacrifiées.

#### Entreprises publiques

7.17 La réforme des entreprises publiques était un important objectif des programmes considérés. Le Malawi a réformé une entreprise du secteur public et en a renforcé une autre du secteur privé, grâce à un gros effort de restructuration entrepris avec le concours d'expatriés, dans le cadre d'un projet d'assistance technique appuyé par la Banque. Il a fallu, pour assurer le succès des réformes, former des homologues nationaux capables de prendre la relève des expatriés, processus qui a pris un temps exagérément long. En Corée, la réforme des entreprises publiques a pris la forme d'une amélioration des structures de prise des décisions de gestion, en vue de provoquer une plus grande sensibilisation aux coûts et d'inciter à plus d'efficacité. De leur côté, les travailleurs ont été encouragés, par des incitations salariales, à accroître leur productivité. Cependant, le choix d'indicateurs significatifs de performance et leur pondération les uns par rapport aux autres ont continué à poser des problèmes. Au coeur de la réforme des entreprises publiques en Turquie figurait la décentralisation de la politique des prix, ce qui a permis aux entreprises économiques d'Etat de relever les prix de leurs produits jusqu'à transformer en profits substantiels ce qui, jusque-là, n'avait été que pertes. Les entreprises ont bénéficié aussi de la structure oligopolistique des marchés ainsi que de la protection indirecte que leur assuraient les droits perçus sur les importations concurrentielles. Si elle a réussi à certains égards, cette stratégie a eu

aussi pour effet d'alimenter l'inflation et elle n'est pas parvenue à inciter suffisamment les entreprises à améliorer leur productivité.

7.18 En ce qui concerne les principales leçons à retenir, la première est qu'il n'est pas de solution facile aux problèmes des entreprises publiques, puisque celles-ci fonctionnent dans un environnement politiquement sensible. Il faut, pour faire accepter les réformes, faire preuve de patience, préparer les esprits et procéder selon une démarche consensuelle. Ce qu'il faut savoir ensuite, c'est que les compétences techniques de la Banque dans le domaine des entreprises publiques sont dispersées, qu'elles datent parfois et qu'elles ne sont pas toujours disponibles là où le besoin s'en fait sentir. La troisième est que, pour la solution des problèmes des entreprises publiques, le meilleur instrument est le prêt d'ajustement sectoriel (PASEC), chaque industrie étant étudiée séparément. Il n'est pas de formule unique qui permette de résoudre d'un seul coup tous les problèmes de ces institutions.

### **Politiques sectorielles**

7.19 Les problèmes sectoriels se répartissaient en trois catégories : 1) initiation d'études pour élaborer des programmes d'action; 2) amélioration des politiques de prix; 3) mise en place de moyens institutionnels pour programmer et mettre en oeuvre des réformes.

7.20 Le peu d'informations dont on dispose sur les secteurs et leur dispersion ont limité la capacité de la Banque à élaborer des stratégies sectorielles cohérentes. On a, de ce fait, été conduit à mettre fortement l'accent sur la réalisation d'études. C'est ainsi que la Yougoslavie et la Corée ont entrepris des études sur la restructuration d'un certain nombre de sous-secteurs industriels. Maurice en a entrepris sur la diversification d'une agriculture trop axée sur la culture du sucre, sur l'amélioration de la productivité dans le domaine de la culture du thé et sur l'augmentation des recettes du tourisme. Un cadre pour la mise en valeur et la conservation de l'énergie a été préparé en Turquie : il a servi de base à un PASEC dans le secteur de l'énergie.

7.21 La Banque a recommandé l'adoption de mesures d'incitation par les prix au Malawi, comme moyen d'encourager les petits exploitants à pratiquer des cultures d'exportation et de modifier la composition de la production. Si cette stratégie a donné de bons résultats pour le maïs, la conclusion générale a été qu'il fallait l'étayer à coup de programmes intégrés de crédit, de commercialisation et de transport. En Turquie, on a ajusté les subventions aux engrais et les redevances d'irrigation et complété ces mesures par un effort de renforcement institutionnel. Maurice a élaboré des plans d'action en vue de développer les sources d'énergie intérieure et de promouvoir l'utilisation de produits de substitution (comme la bagasse). On y a aussi créé, dans le cadre du Programme d'ajustement structurel, un organisme de promotion des investissements étrangers qui a donné de bons résultats. La Corée a réussi à mettre en oeuvre un important programme de conservation de l'énergie en agissant au niveau des investissements et des prix et entrepris un gros effort de

renforcement institutionnel dans le secteur de l'énergie et dans les politiques de gestion des entreprises publiques. Dans tous les pays, la capacité à formuler des programmes d'investissement public a été renforcée.

7.22 Le bilan de l'application des stratégies sectorielles a été inégal. Ce sont les réformes agricoles qui se sont révélées les plus difficiles à mettre en oeuvre. Les gouvernements se sont montrés réticents à supprimer les subventions, surtout à une époque de baisse rapide des salaires urbains réels et d'aggravation du chômage. L'absence d'une infrastructure d'appui en matière de commercialisation, de crédit et de transport, et la crainte de voir les termes de l'échange devenir défavorables à l'agriculture ont eu un effet dissuasif. On a craint aussi que la libéralisation des échanges n'ait pour effet d'inonder le marché de produits agricoles venus de l'étranger.

7.23 L'intervention au niveau du secteur a donné les meilleurs résultats lorsqu'elle a été précédée par des études bien conçues qui examinaient les problèmes et les options et considéraient attentivement les aspects politiques des réformes. La Commission d'enquête sur l'industrie du sucre à Maurice, créée dans le cadre du Premier prêt d'ajustement structurel, en vue de s'attaquer aux problèmes et d'y trouver des solutions, est un exemple de coopération réussie entre la Banque, le Gouvernement et l'industrie sucrière. En raison du climat de crise dans lequel les PAS ont été mis en oeuvre, les programmes simultanés de restructuration agricole et industrielle ne paraissent pas avoir reçu les chances qu'ils méritent. Il est possible de dire maintenant, le recul aidant, qu'on a eu raison, semble-t-il, de mettre ultérieurement l'accent sur les PASEC comme instrument d'ajustement sectoriel.

## **Renforcement institutionnel**

### Etudes sectorielles et analyses économiques

7.24 L'expérience acquise dans la conception et la mise en oeuvre des PAS montre qu'il est important d'entreprendre, avant la mise en route d'un programme, des travaux à orientation opérationnelle d'étude sectorielle et d'analyse économique par pays. Il est arrivé, toutefois, que les programmes eux-mêmes deviennent les catalyseurs d'études sectorielles et d'analyses économiques à visée réformatrice (Corée, Malawi, Maurice et Turquie). Un certain nombre d'études ont accru la profondeur et l'impact du dialogue de politique économique de la Banque avec les emprunteurs. Par exemple, l'examen des programmes d'investissements publics qui faisaient partie des programmes d'ajustement structurel en Turquie, à Maurice et en Yougoslavie, a facilité le choix, la conception et l'exécution des projets, tout en exerçant un effet modérateur sur l'ensemble des dépenses publiques.

### Assistance technique

7.25 L'assistance technique (AT) a été dispensée sous forme de prêts d'assistance technique (Malawi et Maurice) et avec un appui direct et/ou indirect pour la réalisation d'études (Yougoslavie et Corée), l'organisation de la

formation (Turquie) et la dotation en personnel d'établissements qui faisaient l'objet de réformes (Malawi). Au total, l'assistance technique a fortement contribué à la réalisation des objectifs des programmes. Elle a partiellement comblé la lacune due à l'absence de travaux économiques et sectoriels antérieurs en Turquie, en Corée, à Maurice et en Yougoslavie.

7.26 La Yougoslavie a créé un Fonds de développement des exportations qui donne de très bons résultats et, à Maurice, une étude sur l'industrie sucrière a conduit à la création de l'Office mauritien du sucre, dont le rôle est de s'attaquer systématiquement aux problèmes relatifs à la production et à la commercialisation du sucre. Au Malawi, le Programme d'assistance technique a conduit au renforcement d'une entreprise du secteur public, d'un conglomérat privé et d'un organisme de mise en valeur et de commercialisation agricoles. La Corée a commandé un grand nombre d'études spéciales qui ont été entreprises par des instituts locaux de recherche avec le concours de consultants dont les services étaient financés par le PNUD. En qualité d'agent chargé de l'exécution d'un projet d'assistance technique financé par le PNUD, la Banque a engagé des consultants pour établir des rapports additionnels sur la fixation des prix de l'énergie, l'utilisation du gaz naturel liquéfié et la recherche et la gestion en matière de charge de pointe. Des études ont été faites aussi sur la gestion des entreprises publiques, l'établissement de modèles macroéconomiques et l'évaluation des projets. Certaines de ces études se sont soldées par un renforcement institutionnel considérable dans chaque domaine.

7.27 La façon dont l'assistance technique a été dispensée appelle un certain nombre de conclusions. La première est qu'elle ne remplace pas parfaitement un travail d'études économiques et d'analyses sectorielles soigneusement conçu et orchestré pour favoriser le dialogue dans un environnement sans crise. Ensuite, les études lancées au cours d'un programme d'ajustement structurel ont eu tendance à se vouloir par trop exhaustives et à dépasser les capacités de l'emprunteur en matière d'absorption, de choix des priorités et d'exécution, ainsi que celles de conseil et de contrôle de la Banque. C'est ainsi que la Banque a recommandé 16 études pour la Corée. Il s'est avéré impossible de trouver les ressources nécessaires pour les réaliser toutes et en assimiler les conclusions. La Banque devrait faire preuve de sélectivité dans le choix des études.

## **Conditionnalité**

7.28 La conception et l'application de la conditionnalité ont beaucoup varié. Au Malawi, la conditionnalité s'est appuyée sur des études détaillées réalisées par des consultants et financées dans le cadre d'un projet d'assistance technique et d'études sectorielles, dans des limites qui permettaient d'aborder les réformes selon une approche continue et progressive. Cette façon de faire, qui renforçait la crédibilité de la Banque, a conduit le Gouvernement à inviter celle-ci à intervenir dans des domaines politiquement sensibles. A Maurice, où on avait voulu préserver la conditionnalité de tout excès de précision et de rigidité, les critères ont été mieux observés lorsqu'ils se rapportaient spécifiquement à des politiques avec lesquelles l'administration

était largement familière et à propos desquelles un consensus s'était dégagé. En Corée, la conditionnalité n'avait pas de résonances juridiques. De ce fait, il a été facile de modifier les réformes (par exemple en supprimant les subventions inhérentes au Fonds de gestion des céréales et dans le domaine des engrais). En Yougoslavie, un certain nombre de conditions contrôlables se rapportant à des questions macroéconomiques et sectorielles ont été jugées excessivement ambitieuses et complexes. Certaines n'avaient que peu de contenu opérationnel, tandis que, dans le cas de plusieurs autres, la Banque avait manqué de préparation dans la formulation des dispositions. Cela a eu pour résultat d'en rendre l'application difficile, surtout au niveau provincial.

7.29 Quel a été l'impact net des différents types de conditionnalité? Le Tableau 7.2 montre la répartition et la fréquence des conditions macroéconomiques et sectorielles mises aux PAS. Elles se répartissent en trois groupes : i) celles qui visent à améliorer l'allocation des ressources et, de ce fait, la qualité de l'investissement en modérant ou en supprimant les distorsions de prix; ii) celles qui visent à améliorer la mobilisation des ressources, et donc l'épargne, en assurant aux épargnants des taux d'intérêt réels positifs et en réduisant les déficits budgétaires dans le secteur public; iii) celles qui visent à promouvoir une économie plus ouverte et, de ce fait, l'expansion du commerce extérieur par la promotion des exportations et la libéralisation des échanges.

7.30 La Figure 7.1 montre qu'il y a généralement eu un rapport assez étroit entre l'observation/non-observation des conditions et le résultat final. C'est dire que les types et priorités des conditions étaient à peu près justes. La persistance des déficits des transactions courantes peut s'expliquer par le fait que les transferts de ressources dont se sont accompagnés les PAS ont été plus abondants et que le programme peut avoir incité bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux à consentir une aide supplémentaire. La concordance des conditions et des résultats a été la plus forte à Maurice, qui a enregistré le programme de PAS le plus réussi. Elle a été la plus faible dans le cas de la Yougoslavie et du Malawi. La Yougoslavie n'en a pas moins obtenu des résultats supérieurs aux prévisions dans le domaine du commerce extérieur. Les résultats moins bons du Malawi ont été dus aux chocs exogènes auxquels a été soumis son commerce extérieur, ainsi qu'à des problèmes d'approvisionnement intérieur causés par de mauvaises conditions météorologiques et des goulets d'étranglement institutionnels.

7.31 Les principales conclusions à tirer de la conditionnalité peuvent se résumer brièvement. Tout d'abord, il ne sert à rien de fixer des conditions que la politique de l'emprunteur ne cautionne pas. La Déclaration de politique économique n'est qu'une déclaration d'intention, et non d'action<sup>1/</sup>. Ensuite, il faut que les conditions soient solidement ancrées dans un travail d'études économiques et d'analyses sectorielles ou d'assistance technique crédible. La troisième conclusion est qu'il faut revoir les conditions quand celles-ci

---

<sup>1/</sup> Le cas le plus frappant de cette disparité a été celui de la Yougoslavie.

s'avèrent irréalisables, inefficaces ou inadaptées. La quatrième est qu'il faut concentrer les conditions sur les ajustements clés à opérer dans le cadre du programme et non sur des points secondaires. La cinquième est qu'il faut prendre en compte les conséquences macroéconomiques des orientations prescrites. Une analyse préalable doit être faite dans un cadre analytique intégré qui énonce ce que le programme de PAS doit réaliser et indique la manière dont il placera l'économie sur la voie d'une croissance durable. Il ne s'agit pas d'établir un plan détaillé--ou, ce qui serait encore pire, des projections que les faits ne tarderaient pas à contredire--, mais plutôt de prévoir un ou deux scénarios solidement construits qui font apparaître les corrélations entre les principaux éléments du programme.

### **Problèmes d'économie politique**

7.32 Dans les cas considérés ici, les réformes s'inscrivaient délibérément dans un "programme de l'emprunteur" ainsi qu'il était dit dans une déclaration de politique de développement. Etant donné que la plupart des programmes avaient vu le jour en période de crise ou de crise imminente, les objectifs en étaient rigoureux et ambitieux. On peut dire, avec le recul, qu'il semble que la Banque et les emprunteurs aient, à des degrés divers, mal apprécié la difficulté des conditions socio-politiques dans lesquelles les programmes allaient être exécutés. A cause des structures politiques et économiques de la Yougoslavie, par exemple, avec les conflits d'intérêt qui opposent les républiques hétérogènes dont elle est composée, il était difficile de mettre en oeuvre les orientations prescrites concernant la libéralisation des différents marchés--finances, commerce, main-d'oeuvre et produits. Pour avoir lui-même sous-estimé les implications politiques des stratégies d'ajustement, le Gouvernement s'est révélé incapable de tenir ses engagements.

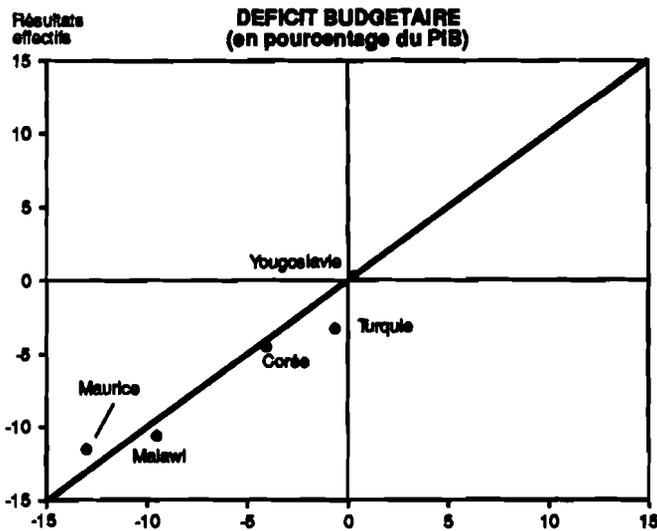
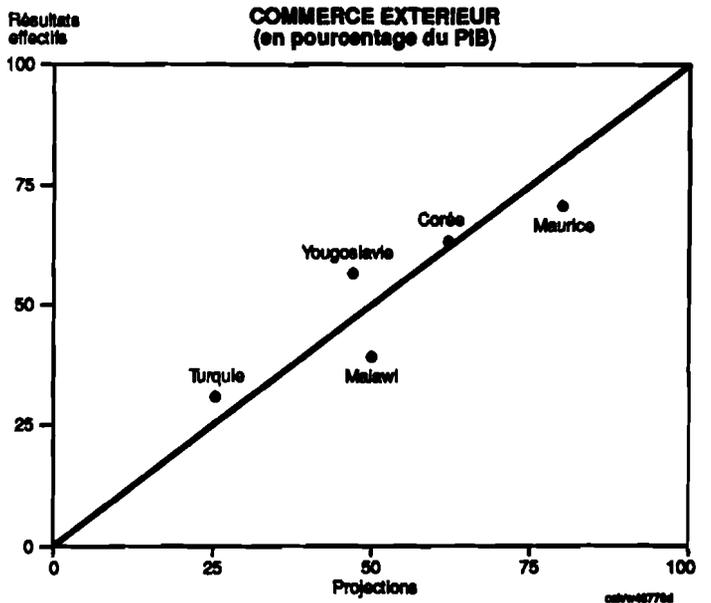
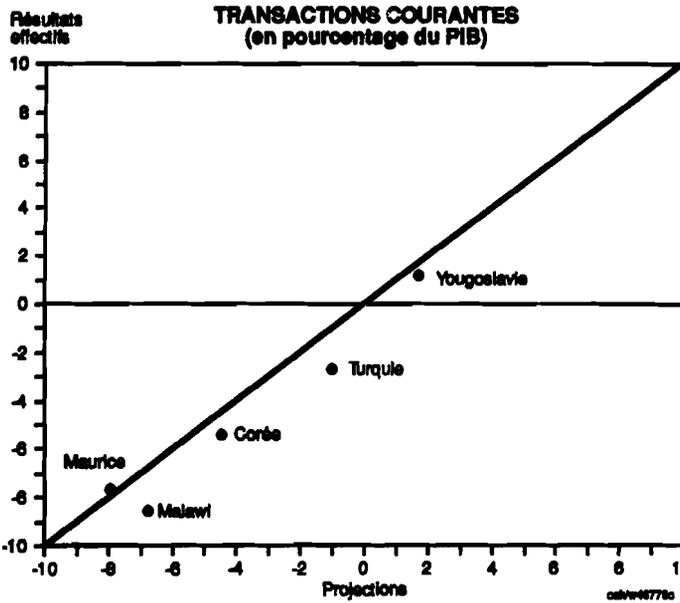
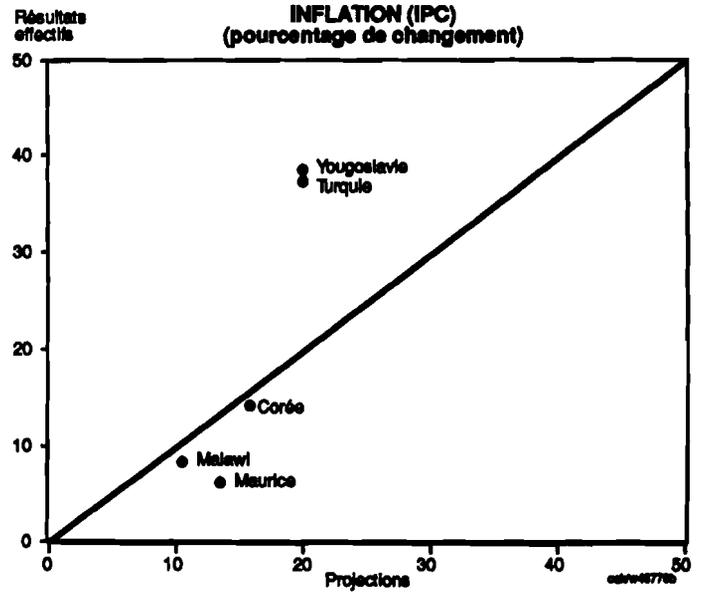
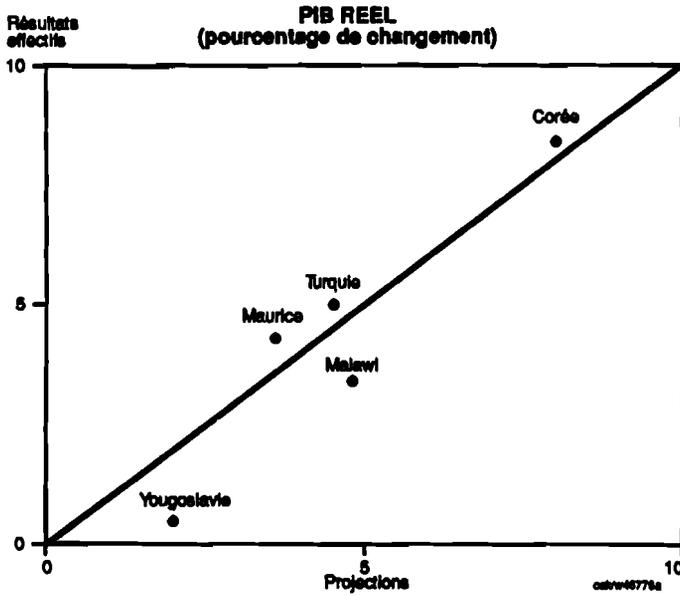
**Tableau 7.2 : REPARTITION ET FREQUENCE DES DIFFERENTS TYPES DE CONDITION  
DONT ETAIENT ASSORTIS LES NEUF PAS**

	<u>Corée</u>		<u>Malawi</u>		<u>Maurice</u>		<u>Yougoslavie</u>	<u>Turquie</u>		Fré- quence
	I	II	I	II	I	II		IV	V	
Priorités des investissements publics		1	1	1	1	1	1	1	1	8
Renforcement des institutions pour planifier et évaluer les investissements publics		1	1	1	1		1	1	1	7
Libéralisation des taux d'intérêt	1	1		1	1		1	1	1	7
Promotion des exportations (incitations financières)	1		1		2		1	1	1	7
Révision des prix/tarifs de l'énergie	1	1	1				3		1	7
Révision des prix agricoles	1	1	1		1	1	1		1	7
Libéralisation des importations	1	1				1	1	1	1	6
Efficacité institutionnelle		1	1	1		1		1	1	6
Réduction du déficit budgétaire	1		1		1	1		1	1	6
Ajustement du taux de change				1		1	1	1	1	5
Promotion des exportations par les institutions)			1		2	1	1			5
Modification des barèmes fiscaux	1		1	1	1	1				5
Réduction des subventions aux producteurs	1	1		1					1	4
Réduction des emprunts du secteur public		1	1			1				3
Révision des prix/tarifs de l'électricité		1				1	1			3
Augmentation du crédit au secteur privé		1			1					2
Révision des prix/tarifs des transports :										
a) routes			1				1			2
b) chemins de fer			1				1			2
c) ports										
Limitation des nouveaux emprunts			1		1					2
Amélioration du suivi					1		1			2
Amélioration de la gestion			1	1						2
Révision des prix/tarifs de l'approvisionnement en eau			1			1				2
Révision des prix des produits industriels		1		1						2
Restriction des financements concessionnaires		1							1	2
Réforme du système fiscal				1						1
Amélioration de l'administration des impôts			1							1
<b>TOTAUX</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>106</b>

Note : Ceci ne comprend pas les études.

Source : Mémoires d'évaluation rétrospective des projets de l'OED.

**Figure 7.1: PRETS D'AJUSTEMENT STRUCTUREL - PROJECTIONS ET RESULTATS EFFECTIFS**



Note: Les points situés au-dessus de l'axe des 45 degrés représentent des valeurs effectives supérieures à l'objectif et les points situés au-dessous de cet axe représentent des valeurs effectives inférieures à l'objectif.

7.33 La Corée a été un terrain favorable à la poursuite d'une politique orientée vers le marché. Mais, pour maintenir un équilibre politique entre les secteurs rural et urbain, le Gouvernement avait, pendant des années, appliqué, pour les céréales et les engrais, une structure des prix qui n'était pas économiquement optimale. Voyant dans les subventions inhérentes à cette politique un obstacle à l'amélioration de l'allocation des ressources, la Banque avait fait de leur suppression un élément intégral du programme d'ajustement. Il devint vite apparent, toutefois, que cette mesure était politiquement difficile et, ce qui était encore plus important, que rien n'avait été fait pour trouver d'autres options pour atteindre le même objectif d'efficacité. Des études entreprises durant l'exécution des PAS ont permis de mettre au point des moyens de compenser les pertes subies par les victimes de l'ajustement et ont abouti à l'adoption d'importants textes législatifs en la matière. Sans cela, le coût politique de ces réformes eût été élevé.

### **Dimensions sociales**

7.34 Aucun des programmes considérés ne s'est explicitement préoccupé des problèmes sociaux causés par l'ajustement. En Corée, l'impact social a probablement été favorable étant donné que l'inflation a fait une chute spectaculaire, que le chômage a reculé et que les subventions ont été maintenues pour les céréales et les engrais. Au Malawi, les termes de l'échange sont devenus favorables aux agriculteurs, encore que les petits exploitants n'en aient peut-être pas récolté tout le bénéfice. Les pauvres en tant que groupe ont pu bénéficier du maintien des dépenses courantes pour les secteurs sociaux, bien que les pauvres des villes aient peut-être été touchés par les restrictions mises aux augmentations de salaire et que les compressions de personnel, dans les entreprises parapubliques, aient provoqué une aggravation du chômage. En Turquie, le salaire réel a fortement chuté et le chômage global est resté à 15 %, ce qu'il faut attribuer, en partie, au retour de migrants turcs du Marché commun. En Yougoslavie, on savait que l'application du programme d'ajustement serait probablement difficile et que le PIB aurait peu de chances d'augmenter de plus de 1 % pendant un certain nombre d'années. Etant donné les substantielles différences de revenu entre les zones urbaines et les zones rurales, ainsi qu'entre les républiques du nord et du sud, il n'est pas surprenant que le programme n'ait pu être exécuté dans sa totalité. Maurice a su contenir la croissance des salaires, mais au prix d'une baisse du revenu réel.

7.35 En dépit du fait que la Banque n'ignorait pas que l'ajustement comporterait un coût social, les programmes de PAS ne prévoyaient pas grand-chose en fait de mesures destinées à compenser les pertes de revenu. La Banque a failli aussi à surveiller les retombées sociales de l'ajustement comme elle aurait dû le faire, ce qui s'explique en partie parce qu'on n'a pas suffisamment réfléchi à ce qui devait être mesuré et comment. La grande leçon qui s'en dégage est qu'il faut accompagner les prescriptions de politique économique d'un ensemble de mesures compensatoires destinées à contrebalancer ou neutraliser, lorsque c'est possible, les retombées sociales fortement négatives. La mise en oeuvre de l'ajustement doit aussi répondre au souci de causer le moins de souffrances et le moins longtemps possibles. Les questions de partage du fardeau

sont à approfondir et des mécanismes doivent être mis en place afin de surveiller l'impact social de l'ajustement. Toute prescription de politique générale qui ne tient pas compte de la dimension socio-politique des actions envisagées s'expose à provoquer, dans le peuple, une levée de boucliers de nature à compromettre la crédibilité et le succès des réformes. Les PAS qui ont été approuvés plus récemment ont fait une plus grande place aux questions sociales et le travail qui se fait actuellement, comme en Afrique, facilitera le suivi des retombées sociales.

### **Suivi exercé par la Banque**

7.36 L'ensemble du domaine des procédures de mise en oeuvre des PAS appelle une analyse plus approfondie. Les évaluations rétrospectives ont ouvert trop peu d'aperçus sur la périodicité, la portée et l'influence du suivi de la mise en place des réformes par la Banque. Elles n'ont pas permis non plus de dégager une image suffisamment claire des règles de passation des marchés ni de l'application qui en a été faite ni, par conséquent, de la nature des diverses importations financées à l'aide des PAS ni, en fin de compte, des objectifs de développement visés par ces importations. Maintenant qu'aux PAS, jusqu'ici prédominants, succèdent de plus en plus des PASEC, il faudrait être mieux informé sur ces aspects également, afin de pouvoir distinguer clairement entre les importations qu'exige le développement à l'échelle nationale et à l'échelle sectorielle et pour que les missions de supervision de la Banque puissent voir quelles importations ont été effectivement financées par des PAS ou des PASEC.

### **Coopération Banque-FMI**

7.37 L'existence d'un programme du FMI dans la plupart des pays bénéficiaires de PAS a été utile dans le climat de crise qui régnait au moment où les PAS ont été lancés. Les transferts de ressources dont s'accompagnaient les programmes du FMI ont été des plus utiles aussi pour atteindre les objectifs de libéralisation des échanges et de croissance économique. Les rapports entre le personnel des deux institutions qui ont participé aux programmes examinés ont été profitables aux uns et aux autres.

7.38 La coopération Banque-Fonds peut être renforcée dans deux directions. Tout d'abord, une plus étroite coopération est nécessaire pour harmoniser les conditions dans le domaine du commerce et de la politique budgétaire ainsi qu'en matière de subventions aux exportations. Cela pourra se faire par une plus grande division du travail et une spécialisation plus poussée pour la réalisation d'études dans des domaines divers, comme la politique budgétaire, les taux de change et la dette extérieure. Ensuite, il faudrait améliorer les procédures permettant aux services de la Banque d'avoir accès aux travaux de recherche non publiés du Fonds sur des questions d'intérêt opérationnel et gestionnel, ce qui contribuerait à éviter que les uns ne fassent ce que les autres ont déjà fait.

## C. Conclusions

7.39 Dans l'ensemble, les programmes d'ajustement structurel que l'on vient d'examiner ont rapproché les pays de l'objectif poursuivi : se doter d'un meilleur cadre macroéconomique pour l'allocation des ressources et leur mobilisation, ainsi que la promotion du commerce extérieur. Les leçons qui se dégagent des neuf PAS montrent que, pour qu'un programme d'ajustement structurel réussisse, il faut que les conditions suivantes soient réalisées :

- o Il n'est pas de réforme possible sans un engagement et une volonté politique claire et sans équivoque de la part de l'emprunteur, et l'intensité ainsi que l'échelonnement des orientations prescrites doivent être en rapport avec la capacité d'absorption et d'action de l'emprunteur. Il serait plus sage, parfois, de se contenter d'objectifs moins ambitieux, mais en définissant clairement les priorités.
- o Les prescriptions réformistes de la Banque doivent être ancrées dans un solide travail de recherche économique et sectorielle à orientation analytique et opérationnelle ou d'assistance technique. Une bonne planification est nécessaire.
- o La conception et l'exécution des ajustements de politique sectorielle, s'ils sont nécessaires, demandent souvent plus d'efforts et de temps, surtout en pleine crise économique. L'instrument approprié, dans ces conditions, pourra être un PASEC, qui viendrait compléter les PAS.
- o Une analyse plus approfondie est nécessaire pour déterminer l'impact politique, social et économique de prescriptions d'orientation néoclassique souvent indifférenciées, étant donné que : a) les pays ne sont pas tous au même stade de développement financier et économique; et b) il peut exister des aspects particuliers de nature passagère ou durable qui exigent une modification du programme. Une attitude pragmatique et le fait de bien vouloir accepter de modifier certaines recommandations pourra faire la différence entre un succès et un échec.
- o Enfin - et c'est là une observation maintes fois vérifiée - les réformes entreprises dans un secteur peuvent avoir des répercussions dans d'autres. Il est difficile de tirer au clair les connexions complexes qui relient les secteurs entre eux. Il faut créer un cadre d'analyse macroéconomique intégré pour juger de la cohérence des divers éléments du programme de PAS; une analyse explicite de cette nature peut signaler d'éventuelles difficultés et suggérer des mesures additionnelles destinées à assurer le succès de l'entreprise.

**APPENDICE**



LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit		Date de			
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba-tion	Accord	Clôture
<b>AGRICULTURE ET DEVELOPEMENT RURAL</b>							
<u>Developement regional</u>							
Brésil	Developement rural Rio Grande do Norte	1195		12,0	Déc. 75	Mars 76	Mars 85
Brésil	Developement rural Sergipe-Tabuleiros Sul	1714	784	26,0	Mai 79	Juin 79	Sep. 85
Cameroun	Developement rural des hauts-plateaux de l'Ouest		776	13,0	Mars 78	Avril 78	Juin 84
Cameroun	Developement rural intégré (Zapi)			8,5	Mars 78	Avril 78	Déc. 84
Colombie	Developement rural intégré	1352		52,0	Nov. 76	Jan. 77	Sep. 84
Ghana	Developement agricole de la région supérieure	1291		21,0	Juin 76	Juin 76	Sep. 84
Grèce	Developement d'Evrois	1457		35,0	Juin 77	Juin 77	Sep. 85
Jamaïque	Premier projet de developement rural	1464	857	15,0	Juin 77	Juin 77	Déc. 83
Malaisie	Projet de developement agricole de Rompin Endau	1957		22,0	Nov. 78	Déc. 78	Juin 86
Malawi	Programme national de developement rural, Phase I		841	40,0	Mars 81	Mars 81	Oct. 86
Papoua N. Guin.	Developement rural des hautes terres du Sud		668	20,0	Juil. 78	Sep. 78	Juin 85
Rwanda	Dév. agropastoral de Bugesera est/Gisaka/Migongo		1007	14,0	Déc. 76	Mars 77	Sept. 82
Tanzanie	Pyrèthre		803	10,0	Avril 80	Oct. 80	Déc. 85
Tanzanie	Developement rural de Mwanza/Shinyanga			12,0	Mai 78	Juin 78	Déc. 84
Tanzanie	Developement rural de Corum Cankiri	1130		75,0	Juin 75	Juin 75	Juin 84
<b>Elevage</b>							
<u>Developement regional</u>							
Burkina Faso	Elevage		557	9,0	Mai 75	Juin 75	Fév. 84
Inde	Developement de l'élevage		597	7,5	Déc. 75	Déc. 75	Déc. 84
Inde	Developement de l'élevage laitier au Karnataka		482	30,0	Juin 74	Avril 74	Sep. 84
Inde	Elevage laitier au Madya Pradesh		522	16,4	Déc. 74	Fév. 75	Mars 85
Inde	Projet national d'élevage laitier		824	150,0	Juin 78	Avril 78	Déc. 83
Inde	Developement de l'élevage laitier au Rajasthan		521	27,7	Déc. 74	Fév. 75	Déc. 83
Malawi	Projet d'élevage		538	13,3	Fév. 75	Avril 75	Juin 84
Pakistan	Projet d'élevage au Pundjab	1366		10,0	Fév. 77	Fév. 77	Déc. 85
Roumanie	Troisième projet d'élevage (volaille)	1764		85,0	Oct. 79	Déc. 79	Déc. 85

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba- tion	Accord	Ciôture
<b>Irrigation</b>							
Algérie	Irrigation du Bas-Cheliff	1802		8,0	Fév. 80	Mars 80	Juin 85
Bangladesh	Pompes à faible élévation		990	37,0	Mars 80	Avril 80	Dec. 84
Birmanie	Aménagement de rizières en Birmanie inférieure		642	30,0	Juin 76	Juin 76	Juin 85
Colombie	Deuxième projet développement agricole de Cordoba	1163		21,0	Juin 75	Sep. 75	Dec. 83
Corée	Développement régional d'Osseo, Phase I	1503		36,0	Dec. 77	Janv. 78	Juin 85
Guyana	Irrigation de la région du Black Bush		820	10,0	Juin 78	Dec. 78	Fév. 85
Inde	Projet de moyenne hydraulique au Gujارات		808	85,0	Mai 78	Juil. 78	Juin 84
Indonésie	Neuvième projet d'irrigation	1435		35,0	Mai 77	Juin 77	Dec. 84
Indonésie	Sixième projet d'irrigation	1100		65,0	Avril 75	Avril 75	Juin 84
Indonésie	Huitième projet d'irrigation	1434		63,0	Oct. 76	Juin 77	Mars 85
Indonésie	Onzième projet d'irrigation	1579		31,0	Mai 78	Juin 78	Mars 85
Indonésie	Treizième projet d'irrigation	1691		50,0	Avril 79	Mai 79	Mars 85
Malaisie	Projet de dev. agri. int. de Krian-Sungei Manik	1632		26,5	Nov. 78	Nov. 78	Mars 86
Mali	Deuxième projet de riziculture à Mopti		753	15,0	Nov. 77	Dec. 77	Juin 85
Maroc	Deuxième projet d'irrigation des Doukkala	1416		41,0	Juin 77	Juin 77	Juin 86
Syrie	Projet d'irrigation de Balikh	975		63,0	Mars 74	Avril 74	Dec. 84
Tchad	Polders du Lac Tchad		592	5,0	nov. 75	Nov. 75	Juin 85
Tunisie	Projet intégré de Sidi Salem	1431		42,0	Mai 77	Mai 77	Juil. 85
Turquie	Projet intégré de Ceyhan-Astantas	883		44,0	Fév. 73	Mars 73	Juin 84
<b>Agro-industries</b>							
Birmanie	Développement de l'industrie semencière		745	5,5	Nov. 77	Nov. 77	Dec. 85
Egypte	Fruits et légumes	1276		50,0	Mai 76	Juin 76	Dec. 84
Inde	Premier projet semencier	1273		25,0	Mai 76	Juin 76	Mars 85
Inde	Deuxième projet semencier		816	16,0	Mai 78	Juil. 78	Dec. 85
Inde	Nat. Cooperative Dev. Corp. (NCDCI)		871	30,0	Dec. 78	Fév. 79	Dec. 84
Jamaïque	Relance de l'industrie sucrière	1517		18,0	Janv. 78	Fév. 78	Dec. 84
Kenya	Usine à thé	993		10,4	Mai 74	Mai 74	Juin 81
Pakistan	Projet semencier		620	23,0	Mars 76	Mars 76	Juin 83

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba-tion	Accord	Clôture
<b>Divers</b>							
Birmanie	Réhabilitation de l'hévéaculture		879	4,5	Fév. 79	Mars 79	Déc. 85
Colombie	Deuxième projet de crédit agricole	1357		64,0	Déc. 76	Fév. 77	Déc. 83
Inde	Projet de pêche dans l'Andhra Pradesh		815	17,5	Mai 78	Mai 78	Mars 85
Inde	Vulgarisation et recherche agricole au Bihar		761	8,0	Déc. 77	Déc. 77	Mars 85
Inde	Pêche au Gujarat	1394	695	14,0/4,0	Mars 77	Avril 77	Juin 84
Inde	Vulg. et recherche agri. au Bengale occidental		690	12,0	Mars 77	Juin 77	Mars 85
Indonésie	Petites plantations d'hévéa		984	45,0	Fév. 80	Fév. 80	Mars 86
Jamaïque	Premier projet forestier	1716		12,0	Mai 79	Juin 79	Juin 85
Kenya	Relance de l'industrie sucrière	1636		72,0	Déc. 78	Déc. 78	Mars 85
Lesotho	Programme de services agricoles de base		795	6,0	Avril 78	Mai 78	Mars 85
Malaisie	Sixième projet relatif à l'Autorité fédérale d'aménagement du territoire	1590		28,0	Juin 78	Juin 78	Juin 86
Panama	Deuxième projet de développement de l'élevage	1397		8,0	Avril 77	Avril 77	Août 85
Pap. N.Gui.	Petites plantations de palmier à huile de Popendetta	1333		12,0	Oct. 76	Oct. 76	Déc. 84
Pap. N.Gui.	Deuxième projet de crédit agricole		1149	12,3	Mai 81	Déc. 81	Déc. 84
Soudan	Aménagement de la savane occidentale		1181	13,0	Oct. 81	Fév. 82	Juin 86
Turquie	Crédit agricole et agro-industries	1248		63,0	Avril 76	Mai 76	Juin 84
<b>INDUSTRIE ET ENERGIE</b>							
<b>Industrie</b>							
Inde	Engrais d'Hazira		1125	400,0	Mars 81	Oct. 81	Sep. 85
Libéria	Réhabilitation de NIOC	2080/ 2081		20,0	Jan. 82	Fév. 82	Déc. 85
Roumanie	Industrie chimique de Craïova	1634		40,0	Déc. 78	Jan. 79	Déc. 85
Roumanie	Pneus	1536		85,0	Mars 78	Mars 78	Juin 84
Thaïlande	Etudes techniques sur l'exploitation de la potasse	1947		8,9	Jan. 81	Mars 81	Jan. 85

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba- tion	Accord	Clôture
<u>Sociétés financières de développement</u>							
Bangladesh	Deuxième projet de petites industries	825		7,0	Juin 78	Juin 78	Sep. 84
Burkina Faso	Projet de petites et moyennes entreprises et d'artisanat		759	4,0	Déc. 77	Jan. 78	Déc. 85
Burundi	Banque nationale de développement économique (BNDE)		731	3,4	Juil. 77	Sep. 77	Déc. 83
Ghana	Banque nationale d'investissement (NIB)	1180		10,0	Déc. 75	Déc. 75	Juin 83
Honduras	Premier projet de crédit industriel	1659		15,0	Fév. 79	Mars 79	Déc. 83
Honduras	Deuxième projet de crédit industriel	2075		30,0	Déc. 81	Mai 82	Juin 87
Inde	Deuxième projet IDBI/SFC	1260		40,0	Mai 76	Juin 76	Mars 83
Pakistan	Premier projet de petites industries		1113	30,0	Mars 81	Avril 81	Déc. 85
Panama	Premier projet de banque de développement	1641		15,0	Déc. 78	Jan. 79	Juin 83
Panama	Deuxième projet de banque de développement	1955		20,0	Mars 81	Avril 81	Juin 85
Portugal	Développement de la petite et moyenne industrie	1701		45,0	Mai 79	Juin 79	Sep. 84
Sri Lanka	Premier projet de petites et moyennes industries		942	16,0	Juin 79	Juil. 79	Déc. 85
Tunisie	Banque de développement économique de Tunisie	1189		20,0	Jan. 76	Jan. 76	Mai 81
Tunisie	Banque de développement économique de Tunisie	1505		5,0	Déc. 77	Jan. 78	Juin 83
Tunisie	Banque de développement économique de Tunisie	1504		30,0	Déc. 77	Jan. 78	Juin 83
<u>Energie</u>							
Bangladesh	Exploitation du gaz de Bakhrabad		1091	85,0	Déc. 80	Fév. 81	Déc. 85
Egypte	Exploitation du gaz du Golfe de Suez	1732		75,0	Juin 79	Juin 79	Déc. 83
Egypte	Distribution de gaz au Caire		1024	50,0	Mai 80	Juin 80	Déc. 85
Egypte	Prospection dans le désert occidental	1928		25,0	Déc. 80	Jan. 81	Déc. 84
Maroc	Exploration pétrolière	S18		50,0	Avril 80	Mai 80	Juin 84
Philippines	Prospection houillère	2181		17,0	Juin 82	Sep. 82	Juin 86
Yemen démoc.	Exploration pétrolière		1050	9,0	Juin 80	Mars 80	Juil. 85

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba- tion	Accord	Clôture
<u>Electricité</u>							
Colombie	Projet hydroélectrique de Las Masitas	1628		84,0	Nov. 78	Avril 79	Déc. 84
Costa Rica	Sixième projet d'électricité	1713		34,0	Mai 79	Juin 79	Juin 85
Inde	Projet d'énergie thermique de Singrauli		685	150,0	Avril 77	Avril 77	Juin 84
Inde	Projet d'énergie thermique de Korba		793	200,0	Mai 78	Mai 78	Mars 86
Indonésie	Septième projet d'électricité	1513		109,0	Jan. 78	Fév. 78	Déc. 83
Jamaïque	Deuxième projet d'électricité	1516		20,0	Fév. 78	Mars 78	Déc. 83
Roumanie	Deuxième projet d'énergie thermique de Turcenti	1652		70,0	Jan. 79	Fév. 79	Déc. 82
Roumanie	Projet hydroélectrique de Riul Mare-Retezat	1242		50,0	Avril 76	Avril 76	Déc. 81
Roumanie	Quatrième projet	1936		125,0	Déc. 80	Jan. 81	Juin 84
Thaïlande	Projet d'énergie thermique de Bang Pakong	1690		80,0	Avril 79	Août 79	Juin 85
Yemen	Distribution d'électricité		837	10,0	Juil. 78	Juil. 78	Juin 85
Yemen	Electrification régionale		1102	12,0	Fév. 81	Mai 81	Juin 85
<u>Télécommunications</u>							
Cote d'Ivoire	Premier projet de télécommunications	981		25,0	Avril 74	Mai 74	Juin 84
Oman	Premier projet de télécommunications	1884		22,0	Juin 80	Oct. 80	Déc. 85
Syrie	Premier projet de télécommunications	1261		28,0	Mai 76	Juin 76	Juin 84

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba-tion	Accord	Clôture
<b>INFRASTRUCTURE ET DEVELOPPEMENT URBAIN</b>							
<b>Transport</b>							
Algérie	Troisième projet routier	1683		126,0	Avril 79	Mai 79	Déc. 85
Botswana	Cinquième projet routier	1941		17,0	Jan. 81	Jan. 81	Oct. 84
Bresil	Cinquième projet routier	1075		110,0	Déc. 74	Jan. 75	Juin 84
Bresil	Sixième projet routier	1557		114,0	Avril 78	Mai 78	Juin 85
Chili	Reconstruction routière	1927		42,0	Déc. 80	Avril 81	Déc. 84
Côte d'Ivoire	Routes de desserte et entretien routier	1501		29,0	Déc. 77	Déc. 77	Juin 85
Chypre	Deuxième projet portuaire	1540		8,5	Mars 78	Avril 78	Déc. 84
Ethiopie	Premier projet routier		708	32,0	Mai 77	Juil. 77	Fév. 85
Gambie	Entretien routier		897	5,0	Mai 79	Mai 79	Juin 86
Ghana	Troisième projet routier (entretien d'urgence)		1029	25,0	Mai 80	Août 80	Juin 86
Haïti	Développement portuaire		1121	9,3	Mai 81	Avril 81	Juin 85
Inde	Modernisation et entretien du chemin de fer		844	190,0	Mars 78	Août 78	Sep. 85
Madagascar	Deuxième projet ferroviaire		903	13,0	Mai 79	Juin 79	Juin 84
Mali	Troisième projet ferroviaire		713	10,5	Mai 77	Mai 77	Mai 84
Mexique	Premier projet routier	1671		120,0	Mars 79	Août 79	Nov. 84
Maroc	Troisième projet routier	1830		62,0	Avril 80	Mai 80	Déc. 85
Paraguay	Sixième projet routier	1736		39,0	Juin 79	Juil. 79	Juin 85
Portugal	Premier projet routier	1334		24,0	Oct. 76	Mars 77	Sep. 83
Sénégal	Port de pêche de Dakar	1405		6,0	Avril 77	Mars 78	Mars 85
Senégal	Troisième projet ferroviaire	1518		11,0	Fév. 78	Mars 78	Juin 85
Tanzanie	Cinquième projet routier		876	20,5	Jan. 79	Mars 79	Déc. 85
Togo	Routes de desserte		810	5,8	Mai 78	Juin 78	Mars 86
<b>Développement urbain</b>							
Brésil	Deuxième projet de transport urbain	1839		159,0	Mai 80	Juin 80	Déc. 86
Burkina Faso	Développement urbain		766	8,2	Jan. 78	Mars 78	Déc. 85
Costa Rica	Transport urbain à San Jose	1491		31,5	Oct. 77	Nov. 77	Déc. 83
El Salvador	Premier projet urbain	1050	517	8,5	Oct. 74	Nov. 74	Mars 81
El Salvador	Deuxième projet urbain	1465	726	12,7	Juin 77	Juil. 77	Déc. 84
Inde	Deuxième projet de développement urbain de Calcutta		756	87,0	Déc. 77	Jan. 78	Août 84
Mexique	Agglomération de Lazaro Cardenas	1554		16,5	Avril 78	Sep. 78	Juin 83
Philippines	Etudes d'urbanisme	2067		8,0	Déc. 81	Fév. 82	Juin 86
Tanzanie	Deuxième projet national de parcelles assainies		732	12,0	Juil. 77	Juil. 77	Juin 84
Thaïlande	Gestion de la circulation à Bangkok	1638		16,0	Déc. 78	Jan. 79	Sep. 85
Thaïlande	Projet national de parcelles assainies	1870		29,0	Juin 80	Août 80	Déc. 85
Tunisie	Deuxième projet de développement urbain	1705		19,0	Mai 79	Mai 79	Déc. 85

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approbation	Accord	Clôture
<u>Alimentation en eau et assainissement</u>							
Bolivie	Alimentation en eau et assainissement de communautés urbaines et rurales	1324		11,5	Sep. 76	Oct. 76	Fév. 85
Brésil	Collecte des eaux usées de l'agglomération de Sao Paulo	1525		110,0	Fév. 78	Mars 78	Sep. 84
Brésil	Alimentation en eau et assainissement du Nord Ouest	1656		100,0	Jan. 79	Fév. 79	Mai 86
Colombie	Deuxième projet d'alimentation en eau et d'assainissement de plusieurs villes	1072		27,0	Jan. 75	Jan. 75	Jan. 83
Colombie	Alimentation en eau et assainissement de villes moyennes	860		9,1	Avril 72	Oct. 72	Juin 81
Egypte	Alimentation en eau d'Alexandrie	1369	870	56,0	Fév. 77	Mars 77	Juil. 85
Guinée	Alimentation en eau et assainissement de Conakry		757	12,5	Déc. 78	Jan. 79	Mars 85
Haiti	Adduction d'eau dans les villes de province		848	6,6	Déc. 77	Jan. 78	Déc. 83
Inde	Alimentation en eau et assainissement du Pundjab		887	38,0	Sep. 78	Oct. 78	Sep. 85
Lesotho	Alimentation en eau de sept villes		711	6,0	Mars 79	Avril 79	Déc. 84
Malawi	Alimentation en eau de Blantyre			7,0	Mai 77	Juin 77	Sep. 84
Paraguay	Alimentation en eau de zones rurales	1502		6,0	Déc. 77	Déc. 77	Juin 83
Portugal	Alimentation en eau de la région de Lisbonne	1541	950	40,0	Mars 78	Juin 78	Juin 86
Yémen	Alimentation en eau et assainissement d'Ibb et de Dhamar			12,0	Sep. 79	Nov. 79	Avril 86
Yougoslavie	Alimentation en eau de Kosovo	2055		41,0	Nov. 81	Déc. 81	Déc. 86
<u>RESSOURCES HUMAINES ET ASSISTANCE TECHNIQUE</u>							
<u>Education</u>							
Algérie	Quatrième projet d'éducation	1595		90,0	Juin 78	Sep. 78	Déc. 84
Burundi	Premier projet d'éducation		679	10,0	Fév. 77	Avril 77	Mars 83
Cameroun	Troisième projet d'éducation	1245		17,0	Avril 76	Juil. 76	Déc. 84
Egypte	Deuxième projet d'éducation		868	40,0	Déc. 78	Jan. 79	Sep. 85
El Salvador	Formation industrielle et agricole	1571		9,0	Mai 78	Juin 78	Juin 85
Grèce	Troisième projet d'éducation	1134		45,0	Juin 75	Juin 75	Sep. 84
Honduras	Deuxième projet d'éducation	1692	777	5,0	Mars 78	Avril 78	Déc. 84
Indonésie	Deuxième projet de formation agricole			42,0	Avril 79	Mai 79	Juin 85
Kenya	Troisième projet d'éducation	1184		10,0	Déc. 75	Déc. 75	Nov. 84
Kenya	Quatrième projet d'éducation		797	23,0	Mai 78	Juin 78	Juil. 85
Libéria	Troisième projet d'éducation			6,3	Mai 77	Mai 77	Déc. 83
Madagascar	Deuxième projet d'éducation		663	14,0	Nov. 76	Déc. 76	Déc. 84
Maroc	Troisième projet d'éducation	1220		25,0	Mars 76	Mars 76	Sep. 83
Pakistan	Quatrième projet d'éducation		892	10,0	Mars 79	Avril 79	Juin 85
Portugal	Premier projet d'éducation	1559		21,0	Avril 78	Juin 78	Déc. 84
Yémen démoc.	Deuxième projet d'éducation		865	4,0	Déc. 78	Déc. 78	Déc. 84

LISTE DES PROJETS EVALUES : JANVIER-DECEMBRE 1987

Pays	Nom des projets (par secteur)	Date du prêt/crédit			Date de		
		Prêt N°	Crédit N°	Montant millions \$EU	Approba-tion	Accord	Clôture
<u>Assistance technique</u>							
Barbade	Assistance technique	2115		1,9	Mars 82	Mars 82	Mars 86
Malawi	Premier projet d'assistance technique	2027		1,0	Juin 81	Juil. 81	Juin 84
Maurice	Assistance technique	2362		5,0	Déc. 83	Mars 84	Juin 87
Oman	Assistance technique	985		2,8	Mai 74	Mai 74	Juin 85
Tanzanie	Premier projet d'assistance technique		601	6,0	Nov. 75	Jan. 76	Déc. 82
Guyana	Assistance technique au développement de l'électricité	1906		8,0	Oct. 80	Nov. 80	Juin 86
<u>PRETS A L'APPUI DE PROGRAMMES ET DE REFORMES</u>							
<u>Prêts/crédit d'ajustement structurel</u>							
Coree	Premier prêt d'ajustement structurel	2071		250,0	Déc. 81	Déc. 81	Déc. 82
Corée	Deuxième prêt d'ajustement structurel	2354		300,0	Nov. 83	Nov. 83	Sep. 84
Malawi	Prêt d'ajustement structurel première phase	2026		45,0	Juin 81	Juil. 81	Août 82
Malawi	Crédit d'ajustement structurel deuxième phase		1427	55,0	Déc. 83	Jan 84	Juin 85
Maurice	Deuxième prêt d'ajustement structurel	2361		40,0	Déc. 83	Déc. 83	Juin 85
Maurice	Premier prêt d'ajustement structurel	2010		15,0	Juin 81	Juin 81	Jan. 82
yougoslavie	Prêt d'ajustement structurel	2326		275,0	Juin 83	Juil. 83	Mai 85

## LISTE DES TABLEAUX STATISTIQUES

1. Nombre de projets évalués en 1987, par secteur et région . . . . .	125
2. Répartition des projets évalués en 1987, par année d'approbation et d'évaluation rétrospective, 1974-87 .	126
3. Répartition des projets évalués par année d'approbation et d'évaluation rétrospective, 1974-87 . . . . .	127
4. Montants des prêts ou des crédits et montants annulés pour les projets évalués, par secteur et par région, 1987 . . . . .	128
5. Répartition des projets évalués, par secteur et par région : 1974-87 . . . . .	129
6. Répartition des prêts de la Banque et des crédits de l'IDA pour les projets évalués, par secteur et par région, 1974-87 . . . . .	130
7. Classement général des projets évalués par secteur et par région, 1987 . . . . .	131
8. Classement général des projets évalués, 1974-87 . . . . .	132
9. Taux de rentabilité économique moyens non pondérés recalculés pour les projets, par secteur et par région, 1982-87 . . . . .	133
10. Taux de rentabilité économique moyens pondérés recalculés pour les projets, par secteur et par région, 1982-87 . . . . .	134
11. Taux de rentabilité prévus et recalculés pour les projets évalués, 1974-87 . . . . .	135
12. Durabilité des résultats des projets évalués, par secteur et par région, 1987 . . . . .	136
13. Réalisation des objectifs institutionnels des projets évalués, par secteur et par région, 1987 . . . . .	137
14. Dépassements de coûts moyens et médians des projets évalués, 1974-87 . . . . .	138
15. Dépassements des délais prévus pour les projets évalués, 1974-87 . . . . .	139

16. Moyenne des dépassements de coûts des projets évalués, par secteur et par région, 1987 . . . . .	140
17. Moyenne des dépassements de délais prévus pour les projets évalués, par secteur et par région, 1987 . . . . .	141
18. Classement général des projets évalués, par secteur et par région, 1987 (méthode 1984-86) . . . . .	142
19. Opinion des évaluateurs sur la qualité de la préparation des projets, par secteur et par région, 1987 . . . . .	143
20. Répartition des emprunteurs dont les projets ont donné des résultats satisfaisants, 1974-87 . . . . .	144
21. Indicateurs économiques et financiers pour Maurice, 1980/81-1986/87 . . . . .	145
22. PAS évalués en 1987 - Principales mesures de politique macro-économique et sectorielle . . . . .	146

---

Tableau 1 : NOMBRE DE PROJETS EVALUES EN 1987, PAR SECTEUR ET REGION /a

<u>Secteur / Opération</u>	<u>Evaluation rétrospective</u>	<u>Procédure abrégée d'évaluation rétrospective</u>	<u>Nombre total de projets</u>	<u>% de projets évalués</u>
Agriculture et développement rural	27	40	67	39
Développement régional	3	12	67	20
Elevage	5	4	9	56
Irrigation	11	8	18	58
Agro-industries	3	5	8	38
Autres /b	5	11	16	31
Industrie et énergie	20	22	42	48
Industrie	0	5	5	0
SFD	5	10	15	33
Energie	6	1	7	86
Electricité	7	5	12	58
Télécommunications	2	1	3	67
Infrastructure et développement urbain	21	28	49	43
Transport	8	14	22	36
Urbanisme	5	7	12	42
Alimentation en eau et assainissement	8	7	15	53
Tourisme et autres	-	-	-	-
Ressources humaines et assistance technique	8	14	22	36
Education	6	10	16	38
Population, santé et nutrition	-	-	-	-
Assistance technique	2	4	6	33
Prêts à l'appui de programmes et de réformes	7	0	7	100
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	7	0	7	100
TOTAL	83	104	187	44
<u>Région</u>				
Afrique	16	33	49	33
Asie	22	28	50	44
Europe, Moyen-Orient, Afrique du Nord	28	21	49	57
Amérique Latine et Caraïbes	17	22	39	44
TOTAL	83	104	187	44

/a Y compris les deux projets exclus de la plupart des autres tableaux parce qu'ils n'ont pas été exécutés.

/b Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 2** : REPARTITION DES PROJETS EVALUES EN 1987 PAR ANNEE  
D'APPROBATION ET DE CLOTURE <sup>/a</sup>

<u>Année civile</u>	<u>Nombre d'approbations</u>	<u>Nombre de clôtures</u> <sup>/b</sup>
1972	1	
1973	1	
1974	9	
1975	13	
1976	20	
1977	32	
1978	44	
1979	23	
1980	17	
1981	17	5
1982	3	6
1983	5	25
1984		56
1985		72
1986		19
1987		2
TOTAL	185	185

---

<sup>/a</sup> A l'exclusion des deux projets qui n'ont pas été exécutés.

<sup>/b</sup> La date de clôture officielle suit généralement de près le dernier décaissement du prêt ou du crédit.

**Tableau 3 : REPARTITION DES PROJETS EVALUES PAR ANNEE D'APPROBATION ET D'EVALUATION RETROSPECTIVE, 1974-87**

Année de l'évaluation rétrospective	Année d'approbation																										Total
	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
1974	1			6	2		6	2	7	11	3	7	3	2													50
1975						1	1	2	7	17	11	7	2	1	1												57
1976						1	1	5	5	6	12	14	13	7	4		2										70
1977			1				2	3	5	6	10	30	21	14	10	3	1	2									108
1978				1				1	2	1	9	13	25	13	15	9	7		3								99
1979							2	1	1	1	6	10	20	25	31	22	5	4	1	1							130
1980										2	2	3	11	13	16	16	11	7	2	3	1						87
1981										1	5	2	7	13	22	24	10	15	6	2	1						108
1982										1	4	2	10	11	37	23	15	7	8	5		2	2				127
1983							1				2	2	4	13	16	23	36	32	31	7	8	2	2				179
1984												1		3	8	16	30	33	35	21	15	6	4	1			173
1985											1				4	10	26	23	42	43	19	11	6	3	3	1	192
1986														3	2	8	16	28	41	46	43	30	15	7	5		246
1987															1	1	9	13	20	32	44	23	17	17	3	5	185
<b>Nombre total de projets évalués<sup>1</sup></b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>13</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>35</b>	<b>68</b>	<b>97</b>	<b>113</b>	<b>118</b>	<b>141</b>	<b>170</b>	<b>176</b>	<b>172</b>	<b>188</b>	<b>165</b>	<b>136</b>	<b>74</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>1.811</b>
<b>Nombre total de projets approuvés</b>							<b>60</b>	<b>54</b>	<b>65</b>	<b>64</b>	<b>85</b>	<b>120</b>	<b>136</b>	<b>125</b>	<b>156</b>	<b>206</b>	<b>204</b>	<b>220</b>	<b>245</b>	<b>240</b>	<b>261</b>	<b>264</b>	<b>287</b>	<b>246</b>	<b>273</b>	<b>266</b>	
<b>Pourcentage de projets évalués (I)</b>							<b>22</b>	<b>26</b>	<b>42</b>	<b>55</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>83</b>	<b>94</b>	<b>90</b>	<b>83</b>	<b>86</b>	<b>78</b>	<b>77</b>	<b>69</b>	<b>52</b>	<b>28</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	

<sup>1</sup> A l'exclusion des deux projets qui n'ont pas été exécutés.

**Tableau 4 : MONTANTS DES PRETS OU DES CREDITS ET MONTANTS ANNULES  
POUR LES MONTANTS EVALUES, PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987**

<u>Secteur / Opération</u>	(1) <u>Prêt/Crédit</u> (millions de dollars)	(2) <u>Part</u> (%)	(3) <u>Montant</u> <u>annulé</u> (millions de dollars)	(4) <u>Col. 3/Col. 1</u> (%)
Agriculture et développement rural	2.045,1	27,3	246,0	12,0
Développement régional	375,5	5,0	34,5	9,2
Élevage	348,9	4,7	10,5	3,0
Irrigation	747,5	9,9	52,9	7,1
Agro-industries	177,9	2,4	7,2	4,0
Autres /g	395,3	5,3	140,9	35,6
Industrie et énergie	2.174,3	29,0	89,3	4,1
Industrie	553,9	7,4	,9	,1
SFD	290,4	3,9	23,1	7,9
Énergie	311,0	4,1	10,5	3,4
Électricité	944,0	12,6	45,7	4,8
Télécommunications	75,0	1,0	9,1	12,3
Infrastructure et développement urbain	1.909,7	25,4	226,0	11,8
Transport	1.019,7	13,6	44,8	4,4
Urbanisme	407,4	5,4	77,4	19,0
Alimentation en eau et assainissement	482,7	6,4	103,8	21,5
Tourisme et autres	-	-	-	-
Ressources humaines et assistance technique	396,0	5,3	136,2	34,1
Éducation	371,3	5,0	134,7	36,3
Population, santé et nutrition	-	-	-	-
Assistance technique	24,7	0,3	1,5	6,1
Prêts à l'appui de programmes et de réformes	980,0	13,1	0	0
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	980,0	13,1	0	0
TOTAL	7.505,1	100,0	697,5	9,3
<u>Région</u>				
Afrique	774,4	10,3	122,8	15,8
Asie	3.056,8	40,7	180,5	5,9
Europe, Moyen-Orient, Afrique du Nord	2.261,3	30,1	202,5	8,9
Amérique Latine et Caraïbes	1.412,6	18,8	191,7	13,8
TOTAL	7.505,1	100,0	697,5	9,3

/g Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 5 : REPARTITION DES PROJETS EVALUES, PAR SECTEUR  
ET PAR REGION : 1974-87**

Secteur / Opération	1974-79		1980-85		1986		1987	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Agriculture et développement rural	124	24,1	272	31,4	54	21,9	67	35,8
Développement régional	25	4,9	59	6,8	11	4,5	15	8,0
Elevage	25	4,9	34	3,9	10	4,1	9	4,8
Irrigation	15	2,9	60	6,9	12	4,9	19	10,2
Agro-industries	4	0,8	24	2,8	3	1,2	8	4,3
Autres / <sup>2</sup>	55	10,6	95	11,0	18	7,3	16	8,6
Industria et énergie	160	31,1	203	23,4	74	30,0	42	22,4
Industrie	13	2,5	40	4,6	13	5,3	5	2,7
SFD	50	9,7	68	7,9	33	13,4	15	8,0
Energie	2	0,4	2	0,2	4	1,6	7	3,7
Electricité	70	13,6	72	8,3	19	7,7	12	6,4
Télécommunications	25	4,9	21	2,4	5	2,0	3	1,6
Infrastructure et développement urbain	165	32,0	228	26,4	89	36,0	49	26,2
Transport	142	27,8	165	19,1	46	19,4	22	11,8
Urbanisme	0	0,0	0	0,0	15	6,1	12	6,4
Alimentation en eau et assainissement	17	3,3	39	4,5	25	10,1	15	8,0
Tourisme et autres	6	1,1	24	2,8	1	0,4	0	0,0
Ressources humaines et assistance technique	40	7,8	121	14,0	26	10,5	22	11,6
Education	36	7,0	96	11,1	18	7,3	16	8,6
Population, santé et nutrition	1	0,2	13	1,5	2	0,8	0	0,0
Assistance technique	3	0,6	12	1,4	6	2,4	6	3,2
Prêts a l'appui de programmes et de réformes	26	5,1	41	4,8	4	1,6	7	3,7
Prêts-programmes et aide à l'importation	20	3,9	19	2,2	0	0,0	0	0,0
Reconstruction d'urgence	6	1,2	10	1,2	0	0,0	0	0,0
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	0	0,0	12	1,4	4	1,6	7	3,7
TOTAL	515	100,0	865	100,0	247	100,0	187	100,0
<b>Région</b>								
Afrique	156	30,3	282	32,6	51	20,7	49	26,2
Asie	114	22,1	219	25,3	88	35,6	50	26,7
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	106	20,6	197	22,8	66	26,7	49	26,2
Amérique Latine et Caraïbes	139	27,0	167	19,3	42	17,0	39	20,9
TOTAL	515	100,0	865	100,0	247	100,0	187	100,0

/<sup>2</sup> Y compris, pour 1987, les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 8 : REPARTITION DES PRETS DE LA BANQUE ET DES CREDITS DE L'IDA  
POUR LES PROJETS EVALUES, PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1974-87**

Secteur / Opération	1974-79		1980-85		1986		1987	
	(M SEU)	(%)	(M SEU)	(%)	(M SEU)	(%)	(M SEU)	(%)
<b>Agriculture et développement rural</b>	1.573,4	18,5	6.005,3	25,1	1.481,2	15,9	2.045,1	27,3
Développement régional	150,8	1,6	982,8	4,1	334,4	3,6	375,5	5,0
Élevage	238,3	2,5	469,5	2,0	158,2	1,7	348,9	4,7
Irrigation	242,7	2,5	1.802,8	7,6	549,5	5,9	747,5	9,9
Agro-industries	50,5	0,5	453,7	1,9	43,0	0,5	177,9	2,4
Autres /a	893,1	9,4	2.296,7	9,8	398,1	4,3	395,3	5,3
<b>Industrie et énergie</b>	3.792,1	39,7	7.144,8	29,9	3.863,2	41,4	2.174,3	29,0
Industrie	308,0	3,2	2.150,3	9,0	724,5	7,7	553,9	7,4
SFD	1.028,5	10,8	1.874,5	7,0	1.204,5	12,9	290,4	3,9
Énergie	4,3	0,1	187,0	0,7	520,4	5,6	311,0	4,1
Électricité	1.912,5	20,0	2.719,8	11,4	1.284,8	13,8	944,0	12,8
Télécommunications	540,8	5,7	433,2	1,8	129,0	1,4	75,0	1,0
<b>Infrastructure et développement urbain</b>	2.648,2	27,8	5.771,4	24,2	3.121,8	33,5	1.909,7	25,4
Transport	2.446,5	25,8	4.439,8	18,6	2.097,9	22,5	1.019,8	13,6
Urbanisme	-	-	-	-	412,2	4,4	407,4	5,4
Alimentation en eau et assainissement	131,6	1,4	803,2	3,4	558,7	6,0	482,7	6,4
Tourisme et autres	70,1	0,7	528,4	2,2	55,0	0,6	-	-
<b>Ressources humaines et assistance technique</b>	248,1	2,6	1.478,5	6,2	380,5	4,1	398,0	5,3
Éducation	238,1	2,5	1.260,9	5,3	324,8	3,5	371,3	5,0
Population, santé et nutrition	2,0	0,02	180,1	0,7	34,8	0,4	-	-
Assistance technique	10,0	0,1	55,5	0,2	21,1	0,2	24,7	0,3
<b>Prêts à l'appui de programmes et de réformes</b>	1.279,5	13,4	3.487,4	14,6	484,5	5,2	980,0	13,1
Prêts-programmes et aide à l'importation	1.230,0	12,9	1.381,0	5,8	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	49,5	0,5	202,4	0,8	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	-	-	1.904,0	8,0	484,5	5,2	980,0	13,1
<b>TOTAL</b>	<b>9.541,3</b>	<b>100,0</b>	<b>23.885,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9.331,2</b>	<b>100,0</b>	<b>7.505,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Région</b>								
Afrique	1.234,8	12,9	4.402,3	18,4	715,2	7,7	774,4	10,3
Asie	2.935,5	30,8	7.930,9	33,2	4.249,2	45,5	3.058,8	40,7
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	2.213,8	23,2	6.652,5	28,7	2.458,1	26,3	2.261,3	30,1
Amérique Latine et Caraïbes	3.157,2	33,1	4.899,8	20,7	1.908,7	20,5	1.412,6	18,8
<b>TOTAL</b>	<b>9.541,3</b>	<b>100,0</b>	<b>23.885,5</b>	<b>100,0</b>	<b>9.331,2</b>	<b>100,0</b>	<b>7.505,1</b>	<b>100,0</b>

/a Y compris, pour 1987, les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 7 : CLASSEMENT GENERAL DES PROJETS EVALUES PAR SECTEUR  
ET PAR REGION : 1987 /a**

<u>Secteur / Opération</u>	<u>Satisfaisant</u>		<u>Insuffisant</u>		<u>Total</u>	
	No.	(%)	No.	(%)	No.	(%)
Agriculture et développement rural	40	60,6	26	39,4	66	100,0
Développement régional	5	33,3	10	66,7	15	100,0
Élevage	4	44,4	5	55,6	9	100,0
Irrigation	14	77,8	4	22,2	18	100,0
Agro-industries	5	62,5	3	37,5	8	100,0
Autres /b	12	75,0	4	25,0	16	100,0
Industrie et énergie	35	83,3	7	16,7	42	100,0
Industrie	3	60,0	2	40,0	5	100,0
SFD	12	80,0	3	20,0	15	100,0
Énergie	7	100,0	0	0,0	7	100,0
Électricité	11	91,7	1	8,3	12	100,0
Télécommunications	2	66,7	1	33,3	3	100,0
Infrastructure et développement urbain	36	75,0	12	25,0	48	100,0
Transport	16	72,7	6	27,3	22	100,0
Urbanisme	10	83,3	2	16,7	12	100,0
Alimentation en eau et assainissement	10	71,4	4	28,6	14	100,0
Tourisme et autres	-	-	-	-	-	-
Ressources humaines et assistance technique	17	77,3	5	22,7	22	100,0
Éducation	11	68,7	5	31,3	16	100,0
Population, santé et nutrition	-	-	-	-	-	-
Assistance technique	6	100,0	0	0,0	6	100,0
Prêts à l'appui de programmes et de réformes	6	85,7	1	14,3	7	100,0
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	-	-	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	6	72,4	1	14,3	7	100,0
TOTAL	134	72,4	51	27,6	185	100,0
<u>Région</u>						
Afrique	26	53,0	23	47,0	49	100,0
Asie	42	84,0	8	16,0	50	100,0
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	40	83,3	8	16,7	48	100,0
Amérique Latine et Caraïbes	26	68,4	12	31,6	38	100,0
TOTAL	134	72,4	51	27,6	185	100,0

/a A l'exclusion des deux projets qui n'ont pas été exécutés.

/b Y compris, pour 1987, les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

Tableau 8 : CLASSEMENT GENERAL DES PROJETS EVALUES, 1974-87

<u>Année de l'évaluation</u>	<u>Pourcentage de projets dont les résultats sont jugés satisfaisants /<sup>a</sup></u>
1974	83,1
1975	84,5
1976	83,3
1977	86,0
1978	87,8
1979	84,0
1980	83,2
1981	82,2
1982	82,0
1983	80,5
1984	76,5
1985	70,2
1986	81,7
1987	72,4

---

/a Selon la méthode habituelle de l'OED, les résultats d'un projet sont jugés satisfaisants si son taux de rentabilité économique est d'au moins 10 % ou, si le projet génère des avantages importants au cas où le TRE est inférieur à 10 %, ou encore, si le TRE n'a pas été calculé, lorsque l'évaluateur juge le projet satisfaisant.

**Tableau 9 : TAUX DE RENTABILITE ECONOMIQUE MOYENS NON PONDERES  
RECALCULES EVALUES POUR LES PROJETS, PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1982-87 /a**

<u>Secteur / Opération</u>	<u>1982-86</u>		<u>1986</u>		<u>1987</u>	
	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>
Agriculture et développement rural	216	13,0	37	13,4	51	10,9
Développement régional	54	9,5	9	11,9	11	3,9
Elevage	30	5,0	8	8,0	7	14,1
Irrigation	53	17,2	13	13,5	17	12,5
Agro-industries	18	10,5	1	-5,0	5	12,1
Autres /b	61	17,1	6	25,6	11	13,0
Industrie et énergie	125	13,5	35	12,6	19	14,8
Industrie	39	15,5	11	10,7	4	6,5
SFD /c						
Energie	5	38,7	3	29,7	3	16,2
Electricité	62	9,2	16	10,6	12	13,1
Télécommunications	19	17,0	5	13,0	n.a.	n.a.
Infrastructure et développement urbain	202	18,1	65	19,5	27	24,6
Transport	149	20,7	40	22,7	16	24,7
Urbanisme	13	20,6	13	20,6	8	31,8
Alimentation en eau et assainissement	30	5,7	11	7,4	3	5,3
Tourisme et autres	10	13,9	1	12,0	-	-
Ressources humaines et assistance technique /c						
Education						
Population, santé et nutrition						
Assistance technique						
Prêts a l'appui de programmes et de réformes /c						
Prêts-programmes et aide à l'importation						
Reconstruction d'urgence						
Prêts d'ajustement structurel (PAS)						
TOTAL	543	15,0	137	16,1	97	15,2
<u>Région</u>						
Afrique	170	13,1	30	18,4	22	9,7
Asie	141	19,0	39	15,4	31	19,7
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	126	14,1	36	16,7	26	13,6
Amérique Latine et Caraïbes	106	14,0	32	14,1	18	16,2
TOTAL	543	15,0	137	16,1	97	15,2

/a Moyenne simple.

/b Y compris, pour 1987, les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

/c Le taux de rentabilité économique n'était pas applicable à cette catégorie de projets.

- Pas de projet.

**Tableau 10 : TAUX DE RENTABILITE ECONOMIQUE MOYENS PONDERES  
RECALCULES EVALUES POUR LES PROJETS, PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1982-87 /a**

<u>Secteur / Opération</u>	<u>1982-86</u>		<u>1986</u>		<u>1987</u>	
	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>	<u>Nb. de projets</u>	<u>(%)</u>
Agriculture et développement rural	214	15,8	36	15,7	51	13,1
Développement régional	53	11,5	9	10,8	11	10,0
Élevage	30	10,0	8	7,9	7	13,8
Irrigation	53	16,5	13	13,0	17	13,5
Agro-industries	18	11,2	1	-5,0	5	11,3
Autres /b	60	21,1	5	42,6	11	14,8
Industrie et énergie	122	16,8	33	13,6	18	10,2
Industrie	38	21,8	11	10,3	4	11,6
SFD /c						
Énergie	4	41,4	2	36,3	3	21,8
Électricité	61	10,4	15	11,9	11	9,0
Télécommunications	18	14,8	5	12,6	n.a.	n.a.
Infrastructure et développement urbain	198	17,9	64	17,0	27	21,2
Transport	145	18,9	39	17,3	16	24,2
Urbanisme	13	22,7	13	22,7	8	18,2
Alimentation en eau et assainissement	30	6,1	11	7,8	3	4,8
Tourisme et autres	10	16,4	1	12,0	-	-
Ressources humaines et assistance technique /c						
Education						
Population, santé et nutrition						
Assistance technique						
Prêts a l'appui de programmes et de réformes /c						
Prêts-programmes et aide à l'importation						
Reconstruction d'urgence						
Prêts d'ajustement structurel (PAS)						
TOTAL	534	17,0	133	15,7	96	13,0
<u>Région</u>						
Afrique	166	13,6	30	17,2	22	10,4
Asie	139	23,4	37	17,1	30	19,0
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	123	14,6	34	15,5	26	8,9
Amérique Latine et Caraïbes	106	15,5	32	14,9	18	17,8
TOTAL	534	17,0	133	15,7	96	13,0

/a Pondérés sur la base du coût du projet.

/b Y compris, pour 1987, les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

/c Le taux de rentabilité économique n'était pas applicable à cette catégorie de projets.

- Pas de projet.

**Tableau 11 : TAUX DE RENTABILITE PREVUS ET RECALCULES  
POUR LES PROJETS EVALUES, 1974-87**

Année de l'évaluation rétrospective	Nombre de projets	TRE moyens <sup>/a</sup> à :		Ecart <sup>/b</sup>
		<u>l'évaluation</u>	<u>l'achèvement</u>	
		(%)		
1974	31	16,1	16,80	-0,7
1975	25	18,0	16,7	1,3
1976	39	15,4	14,7	0,7
1977	69	17,9	16,2	1,7
1978	55	19,6	18,9	0,7
1979	84	19,6	17,8	1,8
1980	52	21,3	16,0	5,3
1981	69	18,9	14,0	4,9
1982	76	19,5	14,1	5,4
1983	97	21,0	12,8	8,2
1984	107	21,1	11,6	9,5
1985	107	24,5	15,9	8,6
1986	133	20,9	14,7	6,2
1987	94	25,9	15,1	10,8

**Note :** A l'exclusion des projets de crédit agricole, de SFD et des projets dont le TRE ne peut être calculé ou n'était pas connu au moment de l'évaluation et de l'achèvement.

**/a** Moyenne non pondérée des TRE des projets.

**/b** TRE à l'évaluation moins TRE à l'achèvement.

**Tableau 12 : DURABILITE DES RESULTATS DES PROJETS EVALUES,  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987**

Secteur / Opération	Nombre de projets	Nombre et pourcentage de projets dont la viabilité à long terme a été jugée :						Total (%)
		Probable		Marginale ou incertaine		Improbable		
		N°	(%)	N°	(%)	N°	(%)	
Agriculture et développement rural	67	29	43,3	18	26,9	20	29,9	100
Développement régional	15	3		4		8		
Élevage	9	5		3		1		
Irrigation	19	8		8		3		
Agro-industries	8	3		1		4		
Autres / <sup>b</sup>	16	10		2		4		
Industrie et énergie	40	23	57,5	13	32,5	4	10,0	100
Industrie	4	1		2		1		
SFD	14	9		2		3		
Énergie	7	5		2		0		
Électricité	12	6		6		0		
Télécommunications	3	2		1		0		
Infrastructure et développement urbain	46	20	43,5	16	34,8	10	21,7	100
Transport	21	11		6		4		
Urbanisme	11	2		5		4		
Alimentation en eau et assainissement	14	7		5		2		
Tourisme et autres	-	-		-		-		
Ressources humaines et assistance technique	22	11	50,0	11	50,0	0	0,0	100
Éducation	16	6		10		0		
Population, santé et nutrition	-	-		-		-		
Assistance technique	6	5		1		0		
Prêts à l'appui de programmes et de réformes	7	6	85,7	0	0,0	1	14,3	100
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-		-		-		
Reconstruction d'urgence	-	-		-		-		
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	7	6		0		1		
TOTAL	182	89	48,9	60	33,0	33	18,1	100
<b>Région</b>								
Afrique	47	14	30,4	19	39,1	14	30,6	100
Asie	49	30	61,2	12	24,5	7	14,3	100
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	48	29	60,8	15	31,4	4	7,8	100
Amérique Latine et Caraïbes	38	16	42,1	14	36,8	8	21,1	100
TOTAL	182	89	48,9	60	33,0	33	18,1	100

/a A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés et de trois autres dont les principaux résultats ont été des études.

/b Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 13 : REALISATION DES OBJECTIFS INSTITUTIONNELS DES PROJETS EVALUES,  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987 /<sup>a</sup>**

Secteur / Opération	Nombre de projets	Nombre et pourcentage de projets dont les objectifs ont été réalisés de façon :						Total (%)
		Substan- tielle		Partielle		Néglig- eable		
		N <sup>o</sup>	(%)	N <sup>o</sup>	(%)	N <sup>o</sup>	(%)	
Agriculture et développement rural	61	19	31,1	30	49,2	12	19,7	100
Développement régional	14	1		8		5		
Elevage	8	2		5		1		
Irrigation	17	5		10		2		
Agro-industries	9	5		3		1		
Autres / <sup>b</sup>	13	6		4		3		
Industrie et énergie	42	12	28,6	25	59,5	5	11,9	100
Industrie	5	1		3		1		
SFD	15	4		8		3		
Energie	7	2		5		0		
Electricité	12	4		7		1		
Télécommunications	3	1		2		0		
Infrastructure et développement urbain	41	8	19,5	13	31,7	20	48,8	100
Transport	15	2		7		6		
Urbanisme	12	2		4		6		
Alimentation en eau et assainissement	14	4		2		8		
Tourisme et autres	-	-		-		-		
Ressources humaines et assistance technique	21	9	42,9	10	47,6	2	9,5	100
Education	15	5		9		1		
Population, santé et nutrition	-	-		-		-		
Assistance technique	6	4		1		1		
Prêts a l'appui de programmes et de réformes	7	6	85,7	1	14,3	0	0,0	100
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-		-		-		
Reconstruction d'urgence	-	-		-		-		
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	7	6		1		0		
TOTAL	172	54	31,4	79	45,9	39	22,7	100
<b>Région</b>								
Afrique	46	13	28,3	17	36,9	16	34,8	100
Asie	46	18	39,1	21	45,7	7	15,2	100
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	46	13	28,3	28	60,9	5	10,8	100
Amérique Latine et Caraïbes	34	10	29,4	13	38,2	11	32,4	100
TOTAL	172	54	31,4	79	45,9	39	22,7	100

/<sup>a</sup> A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés et de 13 autres qui n'avaient pas d'objectifs de développement institutionnel.

/<sup>b</sup> Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projet.

**Tableau 14 : DEPASSEMENTS DE COUTS MOYENS ET MEDIANS  
DES PROJETS EVALUES, 1974-87 <sup>/a</sup>**

<u>Année de l'évaluation rétrospective</u>	<u>Nombre de projets</u>	<u>Coûts moyens</u>		<u>Dépassements de coûts</u>	
		<u>Prévus (millions de dollars)</u>	<u>Recalculés</u>	<u>moyens <sup>/b</sup> (%)</u>	<u>médians</u>
1974	43	48,7	62,6	15,5	12,0
1975	43	35,8	50,7	15,7	14,0
1976	53	45,8	54,2	19,3	8,8
1977	84	70,4	72,2	16,3	10,6
1978	74	23,4	32,0	27,8	10,5
1979	103	57,3	78,1	33,0	28,9
1980	73	41,1	57,4	30,8	18,5
1981	84	66,5	98,3	38,8	16,9
1982	97	44,2	54,8	41,5	21,5
1983	141	54,4	63,9	22,0	14,2
1984	141	68,0	82,3	27,9	8,9
1985	149	100,7	108,2	9,1	3,3
1986	184	150,0	171,4	13,5	3,0
1987	145	121,8	125,5	2,0	-0,2

/a A l'exclusion des projets de SFD, de crédit agricole, de PAS et d'assistance technique auxquels le concept de coût du projet ne s'applique pas. A l'exclusion aussi des projets pour lesquels on ne dispose pas de données sur les coûts.

/b Moyenne non pondérée du pourcentage de dépassements de coûts des divers projets.

wp5.0 a:\tableaux

Tableau 15 : DEPASSEMENTS DES DELAIS PREVUS POUR  
LES PROJETS EVALUES, 1974-87 <sup>/a</sup>

<u>Année de l'évaluation rétrospective</u>	<u>Nombre de projets</u>	<u>Durée moyenne de l'exécution</u>		<u>Dépassement des délais</u>	
		<u>Prévue (années)</u>	<u>Recalculée</u>	<u>moyen <sup>/b</sup> (%)</u>	<u>médian</u>
1974	49	3,7	5,1	42	33
1975	57	3,4	4,7	35	30
1976	63	3,5	4,9	45	34
1977	78	3,8	5,5	50	41
1978	79	3,9	5,6	57	44
1979	115	3,9	5,9	61	50
1980	82	3,5	5,7	81	57
1981	107	3,9	6,0	58	50
1982	124	4,1	6,1	57	48
1983	173	4,1	6,4	66	49
1984	173	4,0	6,2	61	45
1985	183	4,1	6,6	70	58
1986	225	4,1	6,4	65	51
1987	185	4,3	6,6	60	50

/a A l'exclusion des projets qui n'ont pas été exécutés et de ceux pour lesquels on ne disposait pas de données.

/b Moyenne non pondérée du pourcentage de retard enregistré pour les divers projets.

wp5.0 a:\tableaux

**Tableau 16 : MOYENNE DES DEPASSEMENTS DE COÛTS DES PROJETS EVALUES,  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987 /<sup>a</sup>**

<u>Secteur / Opération</u>	<u>Nombre de projets</u>	<u>Coût moyen du projet achevé</u>		<u>Dépassement du coût moyen /<sup>b</sup></u>	<u>-(%)</u>
		<u>Coût prévu</u>	<u>Coût recalculé</u>		
		<u>---- (millions de dollars EU) ----</u>			
Agriculture et développement rural	60	75,4	79,1	3,6	0,2
Développement régional	14	60,2	53,5	-6,7	-8,0
Elevage	9	93,2	80,6	-12,6	-12,0
Irrigation	17	115,1	147,5	32,4	16,9
Agro-industries	8	45,3	42,5	-2,9	-3,2
Autres / <sup>2</sup>	12	43,9	35,3	-8,5	-2,4
Industrie et énergie	25	307,9	308,0	-0,1	7,7
Industrie	5	294,2	266,0	-28,2	9,8
SFD					
Energie	7	92,6	98,5	5,8	0,8
Electricité	11	478,1	479,6	1,6	6,6
Télécommunications	2	159,3	202,5	43,2	33,0
Infrastructure et développement urbain	46	105,2	113,4	8,2	1,6
Transport	21	93,5	95,8	2,3	-1,0
Urbanisme	11	70,3	63,6	-6,7	2,0
Alimentation en eau et assainissement	14	150,0	178,0	28,8	4,5
Tourisme et autres					
Ressources humaines et assistance technique	16	42,3	39,2	-3,1	-0,3
Education	16	42,3	39,2	-3,1	-0,3
Population, santé et nutrition					
Assistance technique					
Prêts a l'appui de programmes et de réformes/ <sup>d</sup>					
Prêts-programmes et aide à l'importation					
Reconstruction d'urgence					
Prêts d'ajustement structurel (PAS)					
TOTAL	147	120,7	124,4	3,7	1,8
<u>Région</u>					
Afrique	37	35,1	29,5	-5,6	-6,1
Asie	42	107,9	99,0	-8,9	-3,1
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	40	204,3	213,2	8,8	4,9
Amérique Latine et Caraïbes	28	133,4	161,2	27,8	15,8
TOTAL	147	120,7	124,4	3,7	1,8

/<sup>a</sup> A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés et des projets de crédit agricole, de SFD, d'assistance technique et d'ajustement structurel auxquels ne s'applique pas le concept de coût du projet. A l'exclusion aussi des projets pour lesquels on ne dispose pas de données sur les coûts.

/<sup>b</sup> Moyenne non pondérée du pourcentage de dépassement de coût des différents projets.

/<sup>c</sup> Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Sans objet.

Tableau 17 : MOYENNE DES DEPASSEMENTS DE DELAIS PREVUS POUR  
LES PROJETS EVALUES PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987 /<sup>a</sup>

Secteur / Opération	Nombre de projets	Durée moyenne d'exécution		Retard moyen	/b -(%)
		prév.	recal- culée		
(Années)					
Agriculture et développement rural	66	5,2	7,6	2,4	51,1
Développement régional	15	5,3	7,2	1,9	39,3
Elevage	9	6,1	8,2	2,1	41,0
Irrigation	17	5,3	8,1	2,8	54,2
Agro-industries	9	4,6	8,2	3,6	89,8
Autres / <sup>b</sup>	16	5,1	7,0	1,9	42,9
Industrie et énergie	42	3,9	5,7	1,8	52,8
Industrie	5	2,9	5,4	2,5	99,4
SFD	15	4,5	5,8	1,3	29,6
Energie	7	2,9	3,6	0,7	32,2
Electricité	12	4,2	6,7	2,5	68,5
Télécommunications	3	4,1	6,9	2,8	77,0
Infrastructure et développement urbain	48	3,9	6,6	2,7	73,3
Transport	22	3,9	6,3	2,4	65,6
Urbanisme	12	3,8	6,1	2,3	72,1
Alimentation en eau et assainissement	14	4,0	7,5	3,5	86,4
Tourisme et autres					
Ressources humaines et assistance technique	22	3,9	7,0	3,1	82,5
Education	16	4,1	7,7	3,6	97,8
Population, santé et nutrition					
Assistance technique	6	3,4	5,1	1,6	41,7
Prêts a l'appui de programmes et de réformes	7	1,0	1,2	0,2	23,8
Prêts-programmes et aide à l'importation					
Reconstruction d'urgence					
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	7	1,0	1,2	0,2	23,8
TOTAL	185	4,3	6,6	2,3	60,0
<b>Région</b>					
Afrique	49	4,0	6,2	2,2	60,1
Asie	50	4,7	6,6	1,9	44,4
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	48	4,2	7,1	2,9	75,7
Amérique Latine et Caraïbes	38	4,2	6,5	2,6	60,5
TOTAL	185	4,3	6,6	2,3	60,0

/a A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés.

/b Moyenne non pondérée du pourcentage de dépassement de délais prévus pour les différents projets.

/c Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

Tableau 18 : CLASSEMENT GENERAL DES PROJETS EVALUES  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987 /<sup>a</sup> (méthode 1985-86)

	Entièrement satisfaisants		Satisfaisants		Tout juste satisfaisants		Insuffisants ou incertains		Total	
	N°	(%)	N°	(%)	N°	(%)	N°	(%)	N°	(%)
Agriculture et développement rural	7	10,6	21	31,8	26	39,4	12	18,2	66	100
Développement régional	0	0,0	2	13,3	6	40,0	7	46,7	15	100
Élevage	0	0,0	2	22,2	6	66,7	1	11,1	9	100
Irrigation	4	22,2	8	44,4	4	22,2	2	11,1	18	100
Agro-industries	1	12,5	2	25,0	5	62,5	0	0,0	8	100
Autres / <sup>b</sup>	2	12,5	7	43,8	5	31,3	2	12,5	16	100
Industrie et énergie	6	14,3	15	35,7	17	40,5	4	9,5	42	100
Industrie	1	20,0	1	20,0	2	40,0	1	20,0	5	100
SFD	0	0,0	8	53,3	4	26,7	3	20,0	15	100
Énergie	1	14,3	4	57,1	2	28,6	0	0,0	7	100
Électricité	3	25,0	2	16,7	7	58,3	0	0,0	12	100
Télécommunications	1	33,3	0	0,0	2	66,7	0	0,0	3	100
Infrastructure et développement urbain	3	6,3	16	33,3	23	47,9	6	12,5	48	100
Transport	2	9,1	9	40,9	7	31,8	4	18,2	22	100
Urbanisme	-	-	5	41,7	5	41,7	2	16,7	12	100
Alimentation en eau et assainissement	1	7,1	2	14,3	11	78,6	0	0,0	14	100
Tourisme et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ressources humaines et assistance technique	4	18,2	9	40,9	9	40,9	0	0,0	22	100
Éducation	2	12,5	6	37,5	8	50,0	0	0,0	16	100
Population, santé et nutrition	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistance technique	2	33,3	3	50,0	1	16,7	0	0,0	6	100
Prêts à l'appui de programmes et de réformes	4	57,1	2	28,6	1	14,3	0	0,0	7	100
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	4	57,1	2	28,6	1	14,3	0	0,0	7	100
TOTAL	24	13,0	63	34,0	76	41,1	22	11,9	185	100
<b>Région</b>										
Afrique	4	8,1	10	20,4	21	42,9	14	28,6	49	100
Asie	10	20,0	23	46,0	14	28,0	3	6,0	50	100
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	8	16,7	17	35,4	22	45,8	1	2,1	48	100
Amérique Latine et Caraïbes	2	5,3	13	34,2	19	50,0	4	10,5	38	100
TOTAL	24	13,0	63	34,0	76	41,1	22	11,9	185	100

Note : Pour classer les projets, les évaluateurs se sont basés sur les définitions suivantes :

- Entièrement satisfaisant : Les principaux objectifs du projet sont tous atteints ou dépassés et les résultats sont substantiels dans presque tous les domaines.
- Satisfaisant : La plupart des objectifs du projet sont atteints et ses résultats sont globalement satisfaisants.
- Tout juste satisfaisant : Beaucoup d'objectifs du projet n'ont pas été atteints, mais les résultats sont quand même jugés utiles.
- Insuffisant ou incertain : Pratiquement aucun objectif du projet n'a été atteint et aucun résultat valable ne peut être escompté.

/<sup>a</sup> A l'exclusion de deux projets qui n'ont pas été exécutés.

/<sup>b</sup> Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projets.

wp5.0 a:\tableaux

**Tableau 19 : OPINION DES EVALUATEURS SUR LA QUALITE DE LA PREPARATION DES PROJETS  
PAR SECTEUR ET PAR REGION, 1987**

Secteur / Opération	Nombre de projets		Préparation jugée :							
			Satisfaisante ou bonne		Imparfaite ou problématique		De qualité inégale		Pas d'opinion bien arrêtée	
	Avant 10/78	Après 10/78	Avant 10/78	Après 10/78	Avant 10/78	Après 10/78	Avant 10/78	Après 10/78	Avant 10/78	Après 10/78
Agriculture et développement rural	51	16	8	3	24	7	1	0	18	6
Développement régional	11	4	2	1	5	0	0	0	4	3
Elevage	8	1	0	0	5	0	0	0	3	1
Irrigation	15	4	5	0	6	3	1	0	3	1
Agro-industries	7	1	0	0	4	1	0	0	3	0
Autres /a	10	6	1	2	4	3	0	0	5	1
Industrie et énergie	17	25	4	6	4	13	0	0	9	6
Industrie	1	4	1	4	0	0	0	0	0	0
SFD	8	7	1	1	0	3	0	0	7	3
Energie	0	7	0	1	0	5	0	0	0	1
Electricité	6	6	1	0	3	5	0	0	2	1
Télécommunications	2	1	1	0	1	0	0	0	0	1
Infrastructure et développement urbain	28	21	1	3	11	6	0	0	16	12
Transport	11	11	0	2	4	3	0	0	7	6
Urbanisme	7	5	1	0	3	2	0	0	3	3
Alimentation en eau et assainissement	10	5	0	1	4	1	0	0	6	3
Tourisme et autres	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ressources humaines et assistance technique	14	8	4	3	5	3	1	0	4	2
Education	12	4	4	1	4	3	0	0	4	0
Population, santé et nutrition	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Assistance technique	2	4	0	2	1	0	1	0	0	2
Prêts a l'appui de programmes et de réformes	0	7	0	7	0	0	0	0	0	0
Prêts-programmes et aide à l'importation	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Reconstruction d'urgence	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Prêts d'ajustement structurel (PAS)	0	7	0	7	0	0	0	0	0	0
TOTAL	110	77	17	22	44	29	2	0	47	26
<u>Région</u>										
Afrique	30	18	5	7	12	4	1	0	12	7
Asie	30	20	4	8	14	7	0	0	12	5
Europe, Moyen-Orient et Afrique du Nord	27	23	4	6	10	10	1	0	12	7
Amérique Latine et Caraïbes	23	16	4	1	8	8	0	0	11	7
TOTAL	110	77	17	22	44	29	2	0	47	26

/a Y compris les projets d'arboriculture, de crédit, de pêche, de peuplement, de vulgarisation et de recherche, de foresterie et de services agricoles.

- Pas de projets.

wp5.0 a:\tableaux

Tableau 20 : REPARTITION DES EMFRUNTEURS DONT LES PROJETS  
ONT DONNE DES RESULTATS SATISFAISANTS, 1974-87

<u>Pourcentage de projets jugés satisfaisants (%)</u>	<u>Nombre d'emprunteurs par catégorie de perfor- mance de projets</u>	<u>Nombre de projets évalués dans le portefeuille des emprunteurs</u>
0 < 30	0	0
30 < 40	1	8
40 < 50	1	35
50 < 60	5	36
60 < 70	14	207
70 < 80	17	250
80 < 90	32	743
90 to 100	40	535
TOTAL	110	1.814

---

wp5.0 a:\tableaux

Tableau 21 : INDICATEURS ECONOMIQUES ET FINANCIERS POUR MAURICE,  
1980/81 - 1986/87

<u>Exercices (juin-juillet)</u>	<u>1980-81</u>	<u>1981-82</u>	<u>1982-83</u>	<u>1983-84</u>	<u>1984-85</u>	<u>1985-86</u>	<u>1986-87</u> estimation
<u>(Pourcentage de variations annuelles - sauf indications contraires)</u>							
PIB aux prix constants du marché	-5,9	4,8	3,7	2,8	5,1	8,2	7,6
Prix à la consommation (moyenne)	26,5	13,4	7,5	5,6	8,3	4,3	1,0
Secteur extérieur							
Exportations f.o.b.	-8,0	16,3	-5,1	12,6	5,8	27,1	29,2
Importations c.i.f.	10,2	-13,7	-3,5	4,3	8,5	17,0	11,6
<u>(En pourcentage du PIB au prix du marché)</u>							
Déficit budgétaire global de l'Etat	-14,2	-13,4	-9,6	-6,8	-6,5	-5,0	-4,4
Investissement intérieur brut	23,0	21,7	17,7	18,9	20,3	21,5	19,0
Epargne intérieure brute	12,6	15,1	16,2	17,5	19,3	23,5	26,1
Compte courant extérieur	-15,5	-5,8	-5,2	-2,6	-3,6	-1,2	8,7
<u>(Dans les unités indiquées)</u>							
Ratio du service de la dette (X)	15,8	14,7	21,7	24,1	27,0	19,6	12,7
Réserves brutes de la Banque centrale (nombre de mois d'importations)	0,7	1,1	1,0	0,5	0,5	1,1	3,4

Source : Gouvernement mauricien.

Tableau 22 : PAS EVALUES EN 1987 -  
PRINCIPALES MESURES DE POLITIQUE MACROECONOMIQUE ET SECTORIELLE

	<u>Corée</u>	<u>Malawi</u>	<u>Maurice</u>	<u>Yougoslavie</u>	<u>Turquie</u>
<b>A. <u>MESURES DE POLITIQUE MACROECONOMIQUE</u></b>					
<u>Politique budgétaire</u>					
Réduction du déficit budgétaire	X	X	X		X
Réforme fiscale	X	X	X		X
Modification des taux d'imposition	X	X	X		X
Amélioration de l'administration fiscale	X	X	X		X
<u>Politiques de la monnaie et du crédit</u>					
Limitation des emprunts publics	X	X	X	X	X
Réduction des liquidités	X	X	X	X	X
Libéralisation des taux d'intérêt	X	X	X	X	X
Accroissement du crédit au secteur privé	X		X	X	X
<u>Gestion de la dette</u>					
Limitations des nouveaux emprunts	X	X	X		
Amélioration de la gestion	X	X	X		X
Amélioration du suivi	X	X	X	X	X
<u>Politique commerciale</u>					
Ajustement du taux de change	X	X	X	X	X
Promotion des exportations (mesures financières)	X	X	X	X	X
Promotion des exportations (mesures institutionnelles)	X	X	X	X	X
Libéralisation des importations	X		X	X	X
<u>Investissement public</u>					
Fixation des priorités, meilleure affectation des ressources	X	X	X	X	X
Renforcement institutionnel pour la planification et l'évaluation des investissements publics	X	X	X	X	X
<u>Entreprises publiques</u>					
Restriction des financements concessionnels	X		X	X	X
Efficacité institutionnelle	X	X	X	X	X
<b>B. <u>MESURES DE POLITIQUE SECTORIELLE</u></b>					
Révision des prix agricoles	X	X	X	X	X
Révision des prix de l'énergie	X	X	X	X	X
Révision des prix des produits industriels	X	X		X	X
Réduction des subventions à la production	X	X	X		X

Source : Les RAP/RERP.

Note : Ces mesures comprennent celles qui ont été prises dans le cadre d'accords de confirmation avec le FMI.



## **Banque mondiale**

### **Siège**

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Téléphone : (202) 477-1234

Facsimile : (202) 477-6391

Télex : WUI 64145 WORLDBANK

RCA 248423 WORLDBK

Adresse télégraphique : INTBAFRAD

WASHINGTONDC

### **Bureau européen**

66, avenue d'Iéna  
75116 Paris, France

Téléphone : (1) 47.23.54.21

Facsimile : (1) 47.20.19.66

Télex : 842-620628

### **Bureau de Tokyo**

Kokusai Building  
1-1 Marunouchi 3-chome  
Chiyoda-ku, Tokyo 100, Japon

Téléphone : (03) 214-5001

Facsimile : (03) 214-3657

Télex : 781-26838

