

2008

Examen annuel de l'efficacité du développement *Faire face aux enjeux de portée universelle*



**Résumé
analytique**

Résumé analytique

La Banque mondiale et ses partenaires sont en permanence confrontés à un ultime impératif : faire en sorte que leur action produise des résultats concrets, en libérant des populations entières du joug de la pauvreté et en favorisant un développement écologiquement et socialement viable. Mais les progrès qui peuvent être accomplis à cet égard à l'échelon de tel ou tel pays sont de plus en plus indissociables des avancées réalisées face aux enjeux de portée universelle. Un régime équitable et efficace pour les échanges internationaux constitue par exemple un bien public mondial qui permet aux pays en développement de commercer davantage et de renforcer leur croissance. À l'inverse, le changement climatique et le risque croissant qu'il pose pour notre planète — ce qui en fait un « mal public » — met particulièrement en danger les pauvres, qui ont le plus à pâtir d'une multiplication des catastrophes naturelles et des aléas correspondants pour la santé ou l'agriculture.

La présente édition de l'Examen annuel de l'efficacité du développement adopte une nouvelle formule pour rendre compte de l'action menée par la Banque dans deux domaines importants qui sont intrinsèquement liés. Dans sa première partie, qui constitue une composante standard de cette formule, elle passe en revue les résultats obtenus par la Banque, en faisant notamment ressortir les tendances qui se dégagent à cet égard de ses projets et programmes, l'évolution de son travail de suivi et d'évaluation, et le rôle que joue cette évaluation dans l'ordre du jour du développement axé sur des résultats. Dans la seconde, elle traite un sujet particulier qui a beaucoup d'incidence sur les résultats en question, à savoir l'action menée par la Banque pour promouvoir les biens publics mondiaux, qu'il s'agisse par exemple de protéger le climat à l'échelon planétaire ou d'empêcher la propagation de dangereuses maladies transmissibles. Comme tout bien public, les biens publics mondiaux ont tendance à faire l'objet d'une offre insuffisante : la prise de mesures au plan local

dans ce domaine est plus facile à susciter à partir du moment où cela procure des avantages sur place. Ainsi, on obtiendra plus facilement que des efforts soient engagés pour enrayer la propagation d'une pandémie d'un pays à l'autre lorsque les résultats de ces efforts profitent directement aux populations locales. Cet aspect est traité dans notre rapport. En revanche, il est plus difficile de susciter une action pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre du fait que cela ne semble pas présenter d'avantages au plan local, surtout à court terme. On examine aussi cette question, qui est celle qui soulève les plus grands défis et pour laquelle la Banque a la possibilité d'ouvrir de nouveaux horizons par le rôle qu'elle joue.

Les résultats tirés des activités de prêt de la Banque en termes de développement se sont améliorés à moyen terme, essentiellement à la faveur d'une augmentation de la proportion de projets jugés modérément satisfaisants en termes de réalisation des objectifs visés. Dans la

réalisation de leurs objectifs globaux, portant le plus souvent sur la croissance, la réduction de la pauvreté et l'environnement, les programmes-pays ont donné des résultats jugés modérément satisfaisants ou meilleurs dans les trois cinquièmes des cas, notamment dans plusieurs grands pays qui regroupent la majorité des pauvres que compte le monde. Mais dans trop d'autres cas, et en particulier au niveau des pays les plus pauvres, leurs résultats sont considérés comme modérément insatisfaisants ou pires. En matière de suivi et d'évaluation, l'approche globale de la Banque présente beaucoup de points forts, et cela vaut notamment pour les progrès accomplis récemment dans la mise à jour de ses politiques en matière de prêt et de stratégies d'aide-pays pour mettre l'accent sur cet aspect précis : le processus de suivi et d'évaluation. Mais un motif de préoccupation est le net excès d'optimisme dont fait preuve la Banque dans l'auto-évaluation des performances de ses projets en cours, ainsi que les insuffisances constatées en termes d'utilisation des systèmes de suivi et d'évaluation. Le niveau de qualité du travail de suivi et d'évaluation effectué à l'échelon des projets est, dans bien des cas, très faible, et les cadres de résultats dont sont assortis les stratégies d'aide-pays méritent d'être définis d'une manière plus claire et simple par rapport aux indicateurs de référence si l'on veut qu'ils s'avèrent efficaces en tant qu'outils de gestion.

La Banque prête une attention croissante aux biens publics mondiaux, qui ont de plus en plus d'incidence sur les résultats obtenus en matière de développement. Elle a contribué à promouvoir cet aspect dans le cadre de ses activités à l'échelon même des pays, et le modèle qu'elle applique à ce niveau a donné de bons résultats dans les cas où les intérêts nationaux et mondiaux coïncident — souvent dans le contexte d'un cadre d'action convenu au plan international — et où des financements concessionnels viennent à l'appui d'investissements dans le pays. La Banque a également fait un vigoureux effort de plaidoyer en faveur de changements au niveau des dispositifs mondiaux, comme par exemple pour la réforme du commerce international, domaine dans

lequel elle est compétente et prête à prendre part au débat public. Mais là où se posent les plus gros problèmes, c'est dans les cas où les avantages de portée nationale et mondiale — qu'ils soient réels ou perçus comme tels, d'application immédiate ou pour les générations à venir — divergent sensiblement. Il en est ainsi des investissements à consentir pour préserver le climat et le patrimoine environnemental de notre planète, qui varient considérablement selon qu'on se situe à l'échelon local, national et mondial, de même que les coûts et avantages des actions dans ce domaine. Pour parvenir à combler de manière effective cet écart entre les besoins planétaires et les préoccupations nationales, la Banque devrait envisager : d'établir des budgets spécifiques et de meilleures incitations pour les équipes-pays à travailler à la réalisation des biens publics mondiaux ; de mieux utiliser ses réseaux mondiaux de savoir ; de mettre en place de nouveaux instruments financiers et de mobiliser d'autres ressources, notamment sous forme de financements concessionnels, à l'appui d'investissements à l'échelon des pays ; et d'user plus énergiquement de son influence pour donner plus de voix aux pays en développement dans la gestion des programmes mondiaux.

1^e partie : Suivi des performances de la Banque

Les résultats tirés des activités de prêt de la Banque en termes de développement se sont améliorés à moyen terme. Pour la période de trois ans allant jusqu'à la fin de l'exercice 07, les évaluations de l'IEG confirment que 80 % des projets ont réussi de manière au moins modérément satisfaisante à atteindre leurs objectifs de développement, ce qui correspond aux propres objectifs chiffrés de la Banque et marque un progrès sensible par rapport au début de la décennie. À titre d'exemple de ces résultats obtenus sur le plan du développement, un projet d'alimentation en eau entrepris au Cambodge avec l'aide de la Banque a permis à 750 000 habitants de Phnom Penh d'avoir accès à une alimentation en eau salubre.

Les résultats des projets se sont améliorés dans la plupart des secteurs, mais la notation

moyenne de ceux entrepris en matière de santé et de gestion du secteur public a baissé sur la période des exercices 03-07, comparé à celle des exercices 98-02. Au niveau des régions qu'elle sert, c'est en Afrique que la Banque a vu les résultats de ses projets s'améliorer le plus : en pourcentage pondéré par les décaissements, environ trois quarts d'entre eux ont réussi de manière au moins modérément satisfaisante à atteindre leurs objectifs de développement, contre 60 % sur la période des exercices 98-02. Mais il reste encore des améliorations à apporter à ce niveau pour que les performances des projets entrepris en Afrique soient plus proches de celles obtenues dans les autres régions.

La direction de la Banque doit éviter de faire preuve d'un optimisme exagéré dans l'évaluation des performances des projets en cours, afin d'améliorer sa gestion en temps réel dans une optique de résultats. L'accroissement considérable de l'écart entre les propres notations de la Banque sur ses projets et les évaluations finales de l'IEG sur les résultats du développement pour l'exercice 07 (le terme « décalage » est parfois employé pour cela) est révélateur à cet égard. Au cours de l'exercice en question, plus des deux tiers des projets jugés au mieux comme modérément insatisfaisants ou pires par l'IEG avaient été qualifiés de modérément satisfaisants ou meilleurs dans les rapports de la Banque peu avant leur achèvement. Un tel décalage — environ le double de ce qu'il était pour les exercices 05 et 06 — signifie que la direction est probablement moins à même d'identifier les projets posant problème et de prendre en temps voulu des mesures correctives.

Or, il importe que la direction prête ce type d'attention à la situation dans la mesure où la proportion de projets assortis de résultats au moins modérément satisfaisants est tombée de près de 83 % pour l'exercice 06 à 76 % durant l'exercice 07. Certes, les données sur une seule année ne présentent pas à elles seules de quoi s'alarmer, mais il y a lieu de faire preuve de vigilance pour s'assurer qu'elles ne laissent pas présager un déclin persistant. Beaucoup de projets peu performants qui se sont achevés

durant l'exercice 07 souffraient intrinsèquement d'une conception par trop complexe et d'hypothèses par trop ambitieuses quant à leur prise en charge par les dirigeants locaux et à la capacité d'exécution existant à ce même niveau.

Il s'est révélé difficile d'obtenir de solides résultats sur le plan du développement à l'échelon des pays.

Au cours des dix dernières années, les évaluations de 81 programmes entrepris à ce niveau par la Banque (sous forme de projets, d'apports d'assistance technique et de conseils sur les politiques à suivre, et d'autres formes d'aide) révèlent que les trois cinquièmes d'entre eux ont réussi de manière au moins modérément satisfaisante à atteindre leurs objectifs de développement. En termes de notations spécifiques sur la base de l'échelle établie par l'IEG, la Banque est parvenue à assurer des résultats satisfaisants dans 30 % de ces programmes, notamment au niveau de plusieurs grands pays d'importance comme le Brésil et la Chine, qui ont beaucoup progressé sur le front de la réduction de la pauvreté. Pour une autre fraction de 30 % de ces programmes, les résultats sont jugés modérément satisfaisants. Mais pour les 40 % restants, concentrés dans des pays plus petits ou en proie à une pauvreté endémique, comme le Malawi, le niveau de réalisation des objectifs de développement fixés a été, au mieux, modérément insatisfaisant. Très peu de programmes-pays obtiennent des résultats de niveau égal à ce qui se fait de mieux dans la pratique. De fait, sur les 36 programmes qui ont été notés depuis l'exercice 02, pas un n'a été jugé hautement satisfaisant. D'un autre côté, il n'y a jamais eu de programme à être jugé hautement insatisfaisant.

Une autre question est de savoir à quel point la Banque utilise et tire des enseignements de bons systèmes de suivi et d'évaluation, qui sont déterminants pour améliorer son efficacité à plus long terme.

L'approche globale de la Banque en matière de suivi et d'évaluation présente de nombreux atouts, et des progrès considérables ont été réalisés ces dernières années dans la mise à jour de ses politiques de prêt et de ses stratégies d'aide-pays pour mettre l'accent sur cet aspect. L'instauration de stratégies d'aide-pays basées

sur les résultats a constitué à cet égard un pas des plus importants, mais il reste encore énormément de progrès à accomplir pour mettre tout cela en pratique.

À l'échelon des projets, la qualité globale du travail de suivi et d'évaluation a été faible depuis l'exercice 06 : elle est jugée modeste ou négligeable dans les deux tiers des projets pour lesquels on dispose de données. Parmi les facteurs contribuant à ces médiocres évaluations figurent l'emploi de cadres de résultats mal conçus, la mauvaise articulation des chaînes de résultats en termes de liens entre produits et réalisations, et l'utilisation d'indicateurs de performance dépourvus de niveaux de référence et d'objectifs ciblés.

Des cadres de résultats effectifs à l'échelon des pays sont essentiels à la gestion axée sur les résultats, et si les services de la Banque acquièrent de l'expérience dans ce domaine, les cadres en question sont trop souvent mal formulés et donc d'une utilité réduite. Dans bien des cas, ils définissent trop de réalisations et d'indicateurs de suivi, et il leur manque des niveaux de référence et des objectifs ciblés. Leur application dans le contexte du suivi et de la gestion des programmes-pays, et comme source d'information pour les évaluations de l'aide-pays, est très limitée du fait de ces défauts de conception et du manque d'incitations pour un véritable travail de suivi et d'évaluation. Cela dit, on relève des exemples de bonnes pratiques émergentes tels que la « fiche de résultats de la Moldavie » qui fait le lien entre la gestion du programme-pays et l'affectation des ressources.

La Banque a amélioré son approche pour la gestion et le suivi des programmes et partenariats mondiaux. Elle dispose à présent de dispositifs plus solides pour contrôler la part qu'elle y prend, ce qui va dans le sens d'un meilleur niveau de sélectivité et de qualité initiale. Par ailleurs, tous les programmes bénéficiant d'un financement du Mécanisme d'octroi de dons pour le développement d'un montant égal ou supérieur à 300 000 dollars sur leur durée de vie sont soumis à des évaluations indépendantes à leur niveau individuel. Mais un examen effectué par l'IEG sur un éventail d'évaluations de ce type a révélé que

leur qualité était fréquemment compromise par l'insuffisance des dispositifs de suivi et d'évaluation utilisés, et en particulier par un manque de données systématiques pour rendre compte de l'accomplissement des objectifs des programmes en termes de réalisations. On a donc du mal à dire si les programmes mondiaux ainsi évalués, qui représentent au total quelque 100 millions de dollars de dépenses annuelles, ont eu en définitive une incidence substantielle sur le terrain.

Deux nouveautés récentes constituent peut-être des éléments prometteurs pour l'avenir de la gestion axée sur les résultats à la Banque, bien qu'elles ne soient qu'à un stade très préliminaire ; la première est le recours aux études d'impact : le nombre de ces études financées par la Banque a plus que doublé, pour atteindre 158, au cours de l'année écoulée. Les études d'impact ne sont pas une panacée, mais elles peuvent permettre de mieux comprendre les relations de cause à effet et les facteurs contribuant aux réalisations des projets, programmes et politiques. Elles se concentrent cependant dans quelques domaines (éducation, santé, transferts monétaires conditionnels), et il convient donc de les gérer d'une manière plus stratégique pour pouvoir en tirer davantage de connaissances.

La seconde est une nouvelle approche utilisée pour mesurer et rendre compte des résultats de l'action menée au plan du développement pour l'Association internationale de développement (IDA), le principal guichet concessionnel de la Banque mondiale. Le système de gestion axée sur les résultats établi pour l'IDA, qui a été introduit dans le cadre de la 14^e reconstitution des ressources de l'IDA et qu'il est prévu de renforcer dans le cadre de la 15^e (IDA-15), cherche, entre autres choses, à mettre en évidence les changements intervenus au niveau de certains indicateurs, notamment l'accès à l'eau et les indicateurs de santé infantile. Il est prématuré de chercher à déterminer quel degré de réussite cette approche aura, mais elle constitue un pas important en matière de suivi et d'évaluation au niveau interne. Des questions difficiles se posent par ailleurs, pour ce qui est de savoir si un cadre de résultats plus global

pourrait se mettre en place à l'échelon de toute la Banque, et comment cela pourrait se faire. On continue d'avoir du mal aujourd'hui à synthétiser les divers indicateurs de suivi et d'évaluation pour obtenir une vue d'ensemble des résultats de la Banque en matière de développement.

Deux grandes leçons se dégagent pour un meilleur suivi des performances de la Banque. Premièrement, des mesures d'ordre pratique doivent être prises : a) à l'échelon des projets, ainsi qu'au niveau des programmes régionaux et mondiaux, pour rehausser la qualité des systèmes de suivi et d'évaluation, et il convient tout particulièrement de s'employer à mettre en place de bonnes informations de référence et à définir clairement le lien entre les résultats des projets et les réalisations visées ; b) au niveau des pays, pour simplifier les cadres de résultats et les rendre ainsi plus utiles dans l'optique de l'orientation et de l'évaluation des programmes ; et c) à l'échelon institutionnel, tant à la Banque que dans les pays partenaires, pour gérer un nombre croissant d'études d'impact et en tirer les leçons, y compris en les intégrant mieux dans les programmes-pays et en tirant parti des synergies entre pays pour la réalisation de ces études et la diffusion de leurs résultats. Deuxièmement, la Banque et l'IEG doivent renforcer la base de connaissances en matière d'évaluation pour ce qui est des résultats de l'institution. Des progrès sur ces deux fronts amélioreront les perspectives qu'aura la Banque d'accroître dans les années qui viennent son impact en matière de développement.

2^e partie : Faire face aux enjeux de portée universelle

L'enjeu des biens publics mondiaux

L'action à mener face au changement climatique et la promotion d'autres importants biens publics mondiaux s'inscrivent parmi les défis majeurs de notre temps. De fait, la fourniture d'un grand nombre de biens publics mondiaux présente une situation de déficit chronique, mais pourquoi cela ? Parce qu'il est difficile d'amener les nations à agir collectivement pour fournir un bien public (maintenir la qualité de l'air, par exemple),

surtout si les coûts correspondants doivent être assumés localement alors que les avantages se font principalement sentir à l'échelon national ou mondial. Pourtant, il existe une corrélation croissante entre les différents types d'investissements et d'actions à entreprendre à différents niveaux pour promouvoir les biens publics mondiaux.

Parmi les priorités essentielles qu'il a définies pour l'avenir, le Groupe de la Banque mondiale a mis l'accent sur la nécessité de promouvoir les biens publics mondiaux. La fourniture effective de biens publics de ce type a de plus en plus d'incidence sur les résultats du processus de développement (dont il a été question dans la 1^e partie de ce résumé), surtout pour ce qui est de faire face aux multiples dimensions de la pauvreté, notamment la vulnérabilité. Le cadre stratégique que la Banque a conçu pour définir son rôle à l'égard des biens publics mondiaux part de l'idée qu'elle peut faire le lien entre les préoccupations de portée mondiale et les programmes de pays, et plaider pour une action collective au plan international. Que peut faire la Banque pour renforcer son efficacité à cet égard ?

Le modèle de la Banque centré sur les pays peut-il promouvoir les biens publics mondiaux ?

Faire reposer l'action de la Banque en faveur des biens publics mondiaux sur le modèle centré sur les pays est une arme à double tranchant. Ce modèle fonctionne bien quand les partenaires nationaux voient une concordance entre les avantages internes et les avantages mondiaux, et quand la Banque dispose d'un instrument attrayant à l'appui de son action à l'échelon des pays. Par exemple, l'effort concluant qu'elle a mené dans ses pays clients pour contribuer à l'élimination progressive des substances qui appauvrissent la couche d'ozone a bénéficié de l'existence du Protocole de Montréal, accord contraignant par lequel les pays s'engageaient à prendre les mesures convenues au plan mondial, et du Fonds multilatéral qui a fourni des ressources pour les investissements correspondants. Il y a aussi eu une bonne intégration des dons du Fonds pour l'environnement mondial (FEM)

dans les programmes-pays de la Banque, comme en Chine où le FEM a en cours un vaste programme d'action qui a été à la base d'une prise de conscience croissante à l'égard des problèmes environnementaux. Et au Viet Nam, la Banque a pu faire jouer ses compétences multisectorielles, conjuguées à des apports financiers concessionnels, pour aider les autorités à faire face à la menace soulevée par la grippe aviaire, entre autres parce que ce pays était très désireux d'en éviter les retombées économiques au niveau de son industrie alimentaire.

Le modèle centré sur les pays fait toutefois l'objet de tensions, surtout quand les intérêts mondiaux et nationaux sont considérés comme divergeant sensiblement, et quand les outils conventionnels de la Banque (ses activités de prêt notamment) n'emportent pas l'adhésion de ses clients. Il est alors deux fois plus difficile de parvenir à des progrès en termes de biens publics mondiaux. L'action à mener face au changement climatique nécessite d'énormes ajustements au niveau de divers comportements économiques, consistant notamment à réduire les émissions et à améliorer l'utilisation de l'énergie ainsi que son rendement à l'échelon de toute une économie. Pour beaucoup de pays, les avantages découlant de ce type d'actions semblent très lointains, tandis que leurs coûts se font sentir sur le court terme. Mais à ce jour, la Banque n'a pas été en mesure de faire appel à un attrayant programme de financement sur une grande échelle ou à un cadre international pour encourager une action de portée générale en matière de changement climatique. Il y aura lieu de voir en quoi les Fonds d'investissement climatiques dont il a été récemment question contribueront à améliorer cette situation.

La Banque se préoccupe de la promotion des biens publics mondiaux dans ses stratégies internes de haut niveau, et ce sujet a été mis en avant par son président dans le cadre des six axes stratégiques qu'il a définis pour l'institution. Mais cette focalisation s'atténue à mesure qu'on descend du niveau des stratégies institutionnelles à ceux des stratégies sectorielles ou régionales, et à celui des stratégies pour les pays. Les documents de la Banque relatifs à son cadre d'intervention pour

les biens publics mondiaux (Global Public Goods: A Framework for the Role of the World Bank) et à son exercice stratégique à long terme (Report on the Long-Term Strategic Exercise for the World Bank Group) traitaient l'un et l'autre d'une manière approfondie de la question, mais sans entrer dans les détails sur la façon de traduire les priorités institutionnelles en actions au niveau des pays. La façon dont le sujet est traité au niveau inférieur, c'est-à-dire à l'échelon des réseaux et bureaux régionaux de la Banque, varie beaucoup. Une plus grande attention est prêtée aux biens publics mondiaux dans les stratégies sectorielles et régionales consacrées à l'environnement que dans celles relatives au secteur de la santé. Cela tient peut-être au type d'intervention qu'appellent les biens publics mondiaux dans ce dernier secteur, comme par exemple la lutte contre les maladies transmissibles, qui exige une forte focalisation au plan national sans être nécessairement liée de façon explicite à une action au niveau mondial.

Les systèmes visant à intégrer les biens publics mondiaux dans les stratégies de pays sont insuffisamment développés. Le patrimoine environnemental est le bien public mondial le plus souvent mentionné dans les stratégies en question (en partie du fait que les projets du FEM font partie intégrante des activités courantes de la Banque), mais les autres biens publics mondiaux sont moins souvent mis en avant. Aucun élément n'indique que la place accordée à ce sujet dans les stratégies-pays de la Banque ait augmenté au fil du temps, mais des exemples très récents de bonnes pratiques comme au Brésil, par exemple — ouvrent peut-être la voie à une planification stratégique plus rigoureuse et cohérente.

La Banque dispose d'au moins trois leviers pour passer de la stratégie à l'action au niveau des pays : les allocations de ressources budgétaires ou de fonds fiduciaires, les instruments de financement et les programmes mondiaux. Ces trois aspects sont examinés successivement ci-dessous.

ALLOCATION DE RESSOURCES

Selon les propres estimations de la Banque, ses dépenses administratives pour les biens publics

mondiaux se sont établies, pour l'exercice 07, aux alentours de 110 millions de dollars, dont près de la moitié provenant de sources extérieures à son budget central (fonds fiduciaires, par exemple). Représentant environ 4 % de son budget de fonctionnement global, cela constitue une des plus faibles affectations de fonds pour les six axes stratégiques de la Banque. Il convient de traiter avec une certaine prudence ces estimations, car elles peuvent varier sensiblement en fonction des définitions et classifications de données utilisées. Pour l'avenir, un degré plus précis de définition et de suivi des dépenses pour les biens publics mondiaux constituerait un outil de gestion utile.

Faire fortement appel aux fonds fiduciaires pour le financement des activités dans ce domaine risque intrinsèquement de compliquer une intégration de ce type d'activité dans les programmes courants que la Banque finance depuis longtemps sur son propre budget. Les dépenses consacrées globalement aux biens publics mondiaux ont augmenté rapidement ces cinq dernières années, les activités liées au patrimoine environnemental étant celles qui ont connu la plus forte augmentation.

INSTRUMENTS DE FINANCEMENT

Les financements concessionnels sont importants pour la promotion d'un grand nombre de biens publics mondiaux, et la Banque mondiale a engagé ces dernières années un niveau substantiel de ressources de l'IDA pour aider les pays au moyen de programmes ayant manifestement des dimensions de ce type, tels que ceux relatifs à la lutte contre le VIH/SIDA ou au patrimoine mondial. Mais les capacités d'exécution à l'échelon des pays sont déjà, dans bien des cas, à un point limite, et les priorités nationales risquent de prendre le pas sur les considérations touchant aux biens publics mondiaux. Au sein des services de la Banque, on indique que les partenaires nationaux et les équipes-pays de l'institution répugnent énormément à permettre que des ressources affectées par l'IDA à la lutte contre la pauvreté soient réaffectées à des actions de promotion des biens publics mondiaux qui risquent de ne pas profiter d'emblée aux populations les plus pauvres. Une approche novatrice

récemment introduite au niveau de l'IDA consiste en une affectation de ressources spécifique pour des projets régionaux (multipays). Bien qu'il soit trop tôt pour déterminer à quel point cette approche est concluante, il y a lieu d'en suivre l'application pour tirer des leçons en vue de la reproduire au niveau de certains biens publics mondiaux, étant entendu qu'il faudra procéder très soigneusement pour éviter de fragmenter le cadre global de l'IDA.

Quand la Banque a disposé d'un instrument précis et viable pour aider ses pays partenaires à agir dans le domaine de certains biens publics mondiaux, des progrès ont été accomplis : le FEM en est un bon exemple. Lorsqu'elle n'a pas eu d'instrument financier manifestement attrayant et/ou que ses pays partenaires n'ont pas été demandeurs, on a plus de mal à constater des progrès. Les mesures prises pour protéger et conserver d'importantes ressources forestières à travers le monde, par exemple, ont engendré une situation très contrastée. En Indonésie, une évaluation du programme d'aide entrepris par la Banque entre 1999 et 2006 a révélé que celle-ci a consacré des travaux d'analyse de grande envergure mais peu d'activités de prêt au dossier foresterie. Durant cette période, la portée de son action a été très limitée et le déboisement s'est poursuivi à un rythme accéléré.

Il y a souvent un décalage entre les besoins des pays (et leurs ressources) et les ambitions affichées au plan mondial pour les biens publics mondiaux. Dans le cas des pays à revenu intermédiaire, l'aptitude de la Banque à influencer (ou persuader) les dirigeants nationaux pour qu'ils prennent des mesures concrètes à l'égard de certains de ces biens est intrinsèquement limitée, alors même que leur fourniture effective exige une profonde implication de la part de ces pays. Les limites des apports de financement non concessionnels ressortent bien, par exemple, si l'on considère l'action de la Banque sur le front de la grippe aviaire, où 7 seulement des 50 projets approuvés sont financés par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et, au niveau de ces prêts de la BIRD, seulement 12 millions de dollars, sur les 94 millions prévus, ont jusqu'ici été décaissés.

PROGRAMMES MONDIAUX

La Banque est aujourd'hui associée à quelque 160 programmes et partenariats mondiaux, et environ 90 % des dépenses globales à ce titre qu'elle supervise sont destinés à promouvoir les biens publics mondiaux. L'essentiel de ces dépenses se concentre sur quelques grandes initiatives : le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, le FEM, et le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (CGIAR). Mais l'effort administratif consenti par la Banque au niveau de ces programmes n'est pas entièrement motivé par son souci de promotion des biens publics mondiaux, puisque plus de 100 d'entre eux sont en grande partie axés sur les biens publics nationaux, tels que le développement urbain ou la régulation des marchés pour les infrastructures.

En dépit du rôle direct que joue la Banque en tant que partenaire dans ces programmes mondiaux, il y a parfois eu une absence de corrélations systématiques entre eux et ses programmes à l'échelon des pays. Dans beaucoup de cas, par exemple, les programmes mondiaux mettaient en jeu une participation seulement limitée des pays à revenu intermédiaire. Les chefs de projet qui travaillent sur ces programmes ne sont pas normalement tenus de démontrer en quoi ceux-ci apportent une valeur ajoutée aux programmes-pays et autres opérations de la Banque, et, dans bien des cas, ils n'ont ni l'incitation ni le budget administratif pour cela.

Le simple fait de baser un programme mondial à la Banque (on en compte 57 au total) n'est pas une garantie de liens effectifs avec les activités à l'échelon des pays. Par exemple, les liens en question étaient faibles dans le cas du Programme de renforcement des capacités en matière de population et de santé génésique, en dépit des synergies qu'il présentait potentiellement avec les projets d'investissement de la Banque dans divers pays. Les évaluations de l'IEG ont par ailleurs révélé que le fait pour un programme mondial de jouir d'une plus grande légitimité semble de fait favoriser des liens plus forts avec les projets menés dans les pays.

Dans le cadre des efforts qu'elle mène pour promouvoir la fourniture de biens publics régionaux, et établir une corrélation entre les problèmes et opportunités au niveau régional et à celui des pays, la Banque fait face à des défis analogues à ceux que soulèvent les biens publics mondiaux. Les programmes régionaux ont gagné en importance ces dernières années, mais leur intégration dans les programmes-pays reste l'exception plutôt que la règle, et ils représentent encore une part réduite des activités de prêt de la Banque.

Le rôle de plaidoyer de la Banque pour les biens publics mondiaux, et les domaines dans lesquels il a ou non porté ses fruits

Un effort de plaidoyer concluant va au-delà du simple fait d'encourager une action à l'échelon des pays. Il consiste aussi à susciter des réactions collectives au plan global et à promouvoir les intérêts des pauvres en termes de développement dans le cadre des accords et dispositifs d'action internationaux.

La promotion d'améliorations dans le système d'échanges commerciaux internationaux constitue un exemple du travail de plaidoyer de la Banque dans ce qu'il a de mieux. Cela a reposé sur quelques éléments clés : une longue période de travail au contact direct des pays partenaires, la mobilisation d'une capacité de recherche de premier ordre au plan intellectuel et en matière d'analyse, un effort délibéré et très visible de diffusion d'informations sur ce dossier, pour lequel la Banque s'est également montrée prête à participer à un débat public. La conjugaison de ces éléments a eu d'excellents effets, et l'action de la Banque a également pu prendre de l'élan dans le contexte du processus actif de négociations de Doha pour la conclusion d'un nouvel accord commercial mondial.

L'action menée par la Banque face à la grippe aviaire montre également les atouts qu'elle présente dans son rôle de plaidoyer et de mobilisation. Les diverses façons dont elle a contribué à une réaction de la communauté internationale ont pris appui sur une solide analyse économique, une forte

capacité de rassemblement, une réputation établie au plan fiduciaire et une compétence plurisectorielle. Les choses ont également été facilitées du fait que la Banque était en terrain propice pour son rôle de plaider, les besoins pressants qui se faisaient sentir à l'échelon des pays entraînant une concordance entre les préoccupations d'ordre mondial et national.

Le travail de plaider au sujet du patrimoine mondial s'est révélé être un défi plus complexe. La Banque a joué à cet égard un rôle positif dans des contextes d'une nature résolument pratique, qu'il s'agisse de la mobilisation de ressources pour le FEM, du lancement du Fonds prototype pour le carbone (et des fonds carbone suivants) ou des méthodologies à définir pour rendre opérationnel le Mécanisme pour un développement propre. Ce qui est plus sujet à discussion, c'est dans quelle mesure la Banque a joué un rôle influent de premier plan en matière de plaider au sujet du changement climatique. Mais il existe aujourd'hui une base sur laquelle cet effort de plaider peut désormais s'appuyer, et cela inclut notamment le nouveau Cadre stratégique pour le changement climatique et le développement que la Banque a récemment mis en place.

Le travail de plaider mené dans le cadre des programmes de portée mondiale a gagné en importance comme moyen de promotion des biens publics mondiaux. Un niveau approprié de participation et de représentation des pays en développement dans ces programmes rend ceux-ci mieux adaptés aux besoins et plus viables à long terme. Or, les pays en développement continuent de ne pas pouvoir suffisamment se faire entendre, ne serait-ce qu'au niveau des structures de gouvernance d'un grand nombre de programmes mondiaux, et la question de savoir si la Banque aurait pu jouer un rôle plus incisif à cet égard reste posée. Il est encourageant de constater que les dispositifs de gouvernance de plusieurs programmes, pour le FEM et le CGIAR notamment, se sont améliorés au fil du temps. Pour les nouveaux programmes mondiaux de grande ampleur axés sur le changement climatique, il est impératif d'assurer la mise en place de structures de

gouvernance adéquates et équitables qui concilient les intérêts des principales parties concernées.

Améliorer l'appui de la Banque aux biens publics mondiaux : Enseignements tirés de l'expérience

Le modèle de la Banque axé sur les pays a sa place dans l'effort de promotion des biens publics mondiaux. Il a donné de bons résultats dans les cas où les intérêts nationaux et mondiaux convergent — souvent avec l'appoint d'un cadre d'action convenu au plan international, tel que le Protocole de Montréal — et où un financement concessionnel vient à l'appui d'investissements à l'échelon du pays.

Pour l'avenir, c'est dans les cas où les avantages de portée nationale et mondiale divergent sensiblement que se posent certains des grands enjeux de portée universelle, et cela vaut tout particulièrement pour la prévention du risque climatique. Face à ces enjeux, la Banque — notamment en coopération avec la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements — doit trouver un moyen de combler de manière plus effective le décalage entre besoins mondiaux et préférences nationales. Les enseignements tirés de la présente évaluation suggèrent quelques mesures effectives dans cinq domaines qui sont susceptibles d'aider la Banque à être mieux à même de promouvoir les biens publics mondiaux.

Premièrement, la Banque peut mettre en place de meilleures incitations pour la fourniture effective de ces biens à l'échelon des pays. Cela comprendrait de nouvelles approches pour l'établissement des budgets et la prise en compte de la qualité du travail des personnels d'encadrement et autres. En termes d'établissement des budgets, une option consiste à mettre de côté, à l'échelon institutionnel, un niveau suffisant de ressources administratives pouvant être affectées aux équipes de pays, sur une base transparente et peut-être compétitive, dans l'optique d'activités hautement prioritaires en matière de biens publics mondiaux à l'échelon des pays. Il

conviendrait de veiller particulièrement à ce que ces fonds soient utilisés par les équipes comme de véritables ressources additionnelles, au lieu de venir simplement se substituer à d'autres activités. Pour établir de meilleures incitations à l'intention du personnel, il importe que les chefs de service à tous les échelons envisagent de prendre en considération le travail effectué en matière de biens publics mondiaux à l'échelon des pays et au niveau mondial dans les systèmes de gestion des performances.

Deuxièmement, la Banque peut envisager de prendre au plan organisationnel des dispositions plus précises en vue de sélectionner au mieux, et en fait lier entre elles, ses opérations destinées à répondre aux besoins qui se posent à l'échelon national, régional et mondial. Certains de ses bureaux régionaux pourront décider d'avoir du personnel consacré à la promotion d'activités pour les programmes régionaux (ainsi que les biens publics régionaux), comme cela s'est fait dans la Région Afrique, et peut-être d'élargir leurs propres attributions afin de couvrir également les biens publics mondiaux. Mais cela ne constitue pas une approche impérative valable pour tous, et certains bureaux régionaux pourront prendre des dispositions différentes adaptées à leur propre situation.

Troisièmement, il serait bon d'adopter une approche plus efficace pour la fourniture des connaissances et capacités globales dont dispose la Banque aux équipes de pays travaillant à la promotion des biens publics mondiaux. Il conviendrait, dans cette perspective, de revoir la façon dont la Banque peut procéder pour déployer au mieux les compétences dont elle dispose, notamment au niveau de ses spécialistes en poste à l'échelon central, dans les services de ses animateurs de réseaux.

Quatrièmement, la Banque et ses partenaires pourraient porter une attention renouvelée à ce qu'il y a lieu de faire pour veiller à ce qu'un lien effectif

soit établi entre le point de vue des pays en développement et les mesures adoptées au plan mondial en réponse aux besoins. La Banque pourrait être en mesure d'user plus énergiquement de son influence pour donner plus de voix aux pays en développement dans la gestion des grands programmes mondiaux. Elle devrait adopter une attitude plus incisive pour plaider la cause du développement — et des pays en développement qu'elle a pour partenaires — dans les forums (et accords) internationaux traitant des biens publics mondiaux. À ce titre, il s'agirait pour elle de continuer à mobiliser une aide au développement supplémentaire et à promouvoir la mise au point et l'utilisation d'instruments de marché pour permettre aux pays en développement d'assurer la fourniture de biens publics mondiaux. Elle pourrait en outre étudier d'autres moyens de stimuler les échanges Sud-Sud de connaissances, ainsi que la mise au point et l'application de nouvelles technologies conçues avec et pour les pays du Sud, en vue de contribuer à la promotion de ces biens, tels que la production et la consommation d'énergie moins préjudiciable au climat.

Enfin, il convient d'établir une justification plus définitive et précise pour les coûts et avantages des initiatives proposées au titre de l'effort de promotion des biens publics mondiaux par la Banque, afin de faire en sorte que ce type d'activité soit financièrement et institutionnellement viable à long terme. Dans le contexte des programmes mondiaux en particulier, la Banque doit redoubler d'efforts pour faire preuve d'une plus grande sélectivité dans ses engagements, et d'une plus grande franchise lorsqu'il s'agit de se désengager de programmes dont les avantages et le degré d'efficacité par rapport aux coûts sont sujets à caution. Elle devrait aussi être particulièrement déterminée à mettre en place, et à utiliser, des cadres de résultats appropriés, reposant sur des systèmes de suivi et d'évaluation réalistes et d'un bon rapport coût-efficacité.