



COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2005-0013
Le 9 septembre 2005

EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE DE LA BANQUE MONDIALE

Veillez trouver ci-joint, en vue de la réunion du Comité du développement du 25 septembre 2005, un rapport d'avancement intitulé « Examen de la conditionnalité de la Banque mondiale ».

* * *

**EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE
DE LA BANQUE MONDIALE**

**POLITIQUE OPERATIONNELLE ET SERVICES AUX PAYS
BANQUE MONDIALE
LE 9 SEPTEMBRE 2005**

ABREVIATIONS ET SIGLES

BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAS	Stratégie d'aide-pays
CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
OED	Département de l'évaluation des opérations
OPCS	Politique opérationnelle et services aux pays
OSC	Organisation de la société civile
PAF	Cadre commun d'évaluation des activités
PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté

EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE DE LA BANQUE MONDIALE

TABLE DES MATIERES

Résumé analytique	i
I. Introduction	1
II. Conditionnalité : contexte, modalités et approches	6
A. Contexte	6
B. Modalités	7
C. Changer de méthodes	9
III. Tendances de la conditionnalité de la Banque mondiale	11
A. Données chiffrées.....	11
B. Contenu	13
C. Respect de la conditionnalité et qualité	15
IV. Appliquer la conditionnalité	16
A. Défis à la mise en oeuvre	16
B. Améliorer la coordination avec les partenaires financiers	21
C. Ampleur et spécificité de la matrice de mesures	22
D. S’aligner sur les mécanismes de responsabilité des pays	23
E. S’adapter à la situation du pays	24
V. Messages clés de l’examen de la conditionnalité	26
VI. Principes de bonne pratique et prochaines étapes	28
A. Principes de bonne pratique	29
B. Prochaines étapes : appliquer les principes	33
Annexe A. Consultations externes pour l’examen de la conditionnalité.....	36
Annexe B. Études analytiques pour l’examen de la conditionnalité.....	37

Figures et encadrés

Figure 1. Nombre moyen de conditions et indicateurs de référence par opération de prêts, Ex. 80–05	12
Figure 2. Tendances de la part des conditions par domaine thématique, Ex. 95–05	14
Encadré 1. Bonne pratique dans des contextes nationaux différents	33

EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE DE LA BANQUE MONDIALE

RESUME ANALYTIQUE

1. L'Examen 2005 de la conditionnalité de la Banque mondiale réalisé dans le contexte des prêts à l'appui des politiques de développement¹ présente l'évolution de ce concept tel qu'appliqué par la Banque, fait le point des expériences récentes, et jette un regard nouveau sur les pratiques qu'elle suit dans le domaine de la conditionnalité. Cet examen vient en réponse à la requête du Comité du développement en date d'octobre 2004 demandant à la Banque « d'examiner ses directives et pratiques en matière de conditionnalité » et de rendre compte des « efforts que continuent de déployer la Banque et le FMI pour rationaliser l'ensemble de leurs conditionnalités ».²

2. **Examen de la conditionnalité.** Cet examen s'est déroulé sur les huit derniers mois sous la forme d'un programme global de travail comprenant plusieurs séminaires et débats avec les gouvernements, les bailleurs de fonds, les acteurs du développement, les organisations de la société civile et d'autres parties prenantes qui ont bien voulu y apporter leurs contributions.

3. **Définition.** Aux fins du présent examen, le concept de conditionnalité est défini en conformité avec les dispositions de la Politique opérationnelle 8.60, *Prêts à l'appui des politiques de développement*. En vertu de cette politique, la Banque met ses ressources à la disposition de l'emprunteur dès lors que ce dernier a) a mis en place un cadre de politique macroéconomique adapté, b) a entrepris d'exécuter l'ensemble de son programme d'une manière jugée satisfaisante par la Banque, et c) qu'il a accompli les réformes politiques et institutionnelles qu'il doit absolument entreprendre pour que le programme appuyé par la Banque puisse être exécuté et produire les résultats attendus.

4. **Changer de méthodes.** La manière dont la Banque conçoit la conditionnalité a considérablement évolué, passant d'une phase où elle mettait l'accent sur les mesures à prendre pour instaurer des ajustements macroéconomiques et favoriser la croissance, à la phase plus récente où elle porte l'attention sur les différents aspects de la conditionnalité ayant trait à la conception, notamment ceux liés aux initiatives visant à renforcer la prise en charge des programmes par les pays, à rationaliser la conditionnalité, et à favoriser la collaboration avec le Fonds monétaire international (FMI). Aujourd'hui, la Banque adopte une approche souple par rapport à la conditionnalité pour tenir compte de l'engagement de l'emprunteur à l'égard de son propre programme ; l'intervention de la Banque étant judicieusement associée aux efforts de renforcement des capacités. Cette approche s'inscrit dans le cadre des prêts-programmes et de la toute nouvelle politique opérationnelle relative aux prêts à l'appui des réformes.³

5. **Tendances.** La Banque a considérablement réduit son utilisation des conditions au cours des dix dernières années. Le nombre moyen de conditions par opération est passé de 35 à la fin des années 80 à environ 12 au cours de l'exercice 05, toutes régions confondues et différents groupes d'emprunteurs y compris. Cependant, l'utilisation de mesures indicatives décrivant le

¹ Les prêts à l'appui des réformes désignent ici l'appui financier accordé par la Banque mondiale à travers des dons ou des prêts tels que l'ancien instrument de prêt d'ajustement structurel et les prêts à l'appui des politiques de développement.

² Communiqué du Comité du développement, 2 octobre 2004.

³ Banque mondiale, Des prêts d'ajustement aux prêts à l'appui de la politique de développement : révision de la politique de la Banque mondiale (R2004-0135), OPCS, 15 juillet 2004.

programme global du gouvernement (notamment les indicateurs de référence) a augmenté, passant d'environ 15 à 24 en moyenne par opération, pour l'essentiel en raison de leur utilisation dans les matrices de mesures associées aux programmes de prêts dans les pays empruntant à l'IDA. Au cours de la décennie écoulée, le contenu de la conditionnalité a évolué, passant des ajustements économiques à court terme aux changements institutionnels complexes à moyen terme, tels que la gouvernance dans le secteur public et la réforme des secteurs sociaux. Dans les domaines de réformes particulièrement sensibles comme la privatisation et la libéralisation du commerce, la conditionnalité a fortement baissé et porte davantage sur les questions institutionnelles à long terme. L'ensemble des conditionnalités de la Banque et du FMI a également diminué. Dans les pays empruntant à la BIRD, cette baisse découle pour une grande part des efforts déployés par la Banque ; celle observée dans les pays IDA reflète davantage l'importante contribution consentie par le FMI. Les efforts des deux institutions s'orientent de plus en plus vers leurs principaux domaines d'expertise respectifs, et l'analyse des concertations sur les mesures à prendre dans des domaines qui ne sont pas ceux pris en compte par la conditionnalité ne relève aucune lacune inhérente aux systèmes utilisés.

6. **Obstacles à la mise en oeuvre.** Les consultations et les travaux d'analyse ont permis d'identifier quelques domaines dans lesquels la bonne pratique pourrait aider à réduire un tant soit peu les tensions liées à la conditionnalité et à son application. Au nombre des défis à surmonter pour assurer la mise en oeuvre de la conditionnalité on note entre autres que : le principe du respect du rôle directeur que doit jouer le pays est en contradiction avec la nécessité pour les partenaires financiers de s'assurer que l'aide est bien utilisée ; la prévisibilité du flux de ressources pourrait être mise à mal si la performance insuffisante entraîne la réduction ou la rétention des financements ; l'augmentation de la taille et l'accroissement du degré de spécificité des matrices de mesures utilisées pour les activités multisectorielles ou les opérations entreprises conjointement par plusieurs bailleurs de fonds pourraient conférer à ces matrices un caractère plus complexe et par trop interventionniste ; enfin, la souplesse introduite dans l'exécution des programmes peut entraîner un manque de cohérence dans l'application des normes de performance.

7. **Messages clés.** L'examen propose des messages clés, cadre de référence pour un effort de communication plus large :

- Le cadre de la politique opérationnelle relative aux prêts à l'appui des politiques de développement adopté en août 2004 apparaît comme un cadre viable, et la Banque dispose de la capacité nécessaire pour mettre en application les meilleures pratiques qui en découlent. Cette politique opérationnelle est en parfaite harmonie avec la conception qui veut que la conditionnalité ne soit pas une obligation à entreprendre des réformes et n'impose pas la teneur des mesures à prendre.
- La Banque a pleinement reconnu dans ses activités, l'importance à accorder au rôle directeur que les pays doivent jouer pour assurer l'efficacité du développement. À l'instar des autres partenaires du développement, elle se heurte aux défis concrets que constituent l'évaluation de la prise en charge par les pays et l'adaptation aux contextes changeants dans lesquels s'inscrit l'action des pouvoirs publics.
- La Banque a certes réalisé d'importants bonds en avant en adaptant son instrument de prêt à l'appui des réformes à des programmes de réformes complexes et en se concentrant sur les actions devant être obligatoirement entreprises. Toutefois, elle doit veiller à ne pas faire une utilisation excessive de matrices de mesures surdimensionnées et complexes, notamment dans les activités multisectorielles et

lorsque ces opérations sont entreprises en coordination avec d'autres bailleurs de fonds.

- Généralement, les conditions de la Banque et les mesures préalables prévues (seuils de déclenchement) sont entièrement accessibles au public et définies sans ambiguïté. Néanmoins, la souplesse introduite dans les programmes pour adapter les mesures préalables en tenant compte des opérations à suivre, doit être utilisée prudemment afin d'établir un équilibre entre la prévisibilité et la performance.
- La démarche adoptée par la Banque est entièrement compatible avec l'objectif d'harmoniser l'appui financier avec les autres partenaires du développement tout en gardant à la Banque, sa responsabilité propre.

8. ***Principes établissant la bonne pratique.*** L'examen propose quelques principes de bonne pratique visant à renforcer l'approche de la Banque en matière de conditionnalité. Ces principes seront encore mieux élaborés, feront l'objet d'une large diffusion auprès des services, et contribueront à améliorer les futurs prêts à l'appui des politiques de développement.

- Renforcer activement la prise en charge par les pays en s'appuyant sur des preuves tangibles que cette prise en charge repose sur un travail d'analyse.
- Convenir en amont avec le gouvernement et les autres partenaires financiers d'un cadre de responsabilité coordonné intégrant aussi bien l'action gouvernementale que les indicateurs de résultats.
- Adapter le cadre de responsabilité utilisé pour évaluer la performance du pays au titre du programme et des modalités d'appui de la Banque à la situation du pays. Ne pas utiliser le cadre pour introduire des réformes supplémentaires en dehors de celles inscrites dans le programme du gouvernement.
- Choisir comme conditions de décaissement uniquement des actions dont l'accomplissement est indispensable à la réalisation des résultats.
- Entreprendre des examens d'avancement transparents susceptibles d'induire des appuis financiers prévisibles et en fonction des résultats.

9. ***Prochaines étapes et application.*** Comme suite aux assises du Comité du développement de septembre 2005, la Banque portera son attention sur la diffusion des résultats de l'examen de la conditionnalité et la mise en application des principes de bonne pratique. Elle se servira des échanges qu'entretiennent les services opérationnels et les bureaux-pays avec les emprunteurs, ainsi que des rencontres et des séminaires internationaux avec les autres partenaires du développement pour partager les résultats qu'elle tire de cet examen. Il sera important de veiller à ce que les principes de bonne pratique soient appliqués de manière cohérente au cours de la conception, du suivi et de l'évaluation des prêts à l'appui des politiques de développement. C'est au moyen des notes d'orientation, de la formation du personnel, et du processus d'examen des opérations que la Direction de la Banque entend conseiller et soutenir les équipes opérationnelles. Le bilan des prêts à l'appui aux politiques de développement prévu pour l'exercice 07 sera l'occasion de rendre compte de l'application des principes de bonne pratique à la conditionnalité.

EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE DE LA BANQUE MONDIALE

I. INTRODUCTION

1. Depuis que les prêts à l'appui des réformes sont devenus un instrument important de l'appui financier de la Banque mondiale au début des années 80, la conditionnalité n'a cessé d'être un sujet de discussion. De nombreux bailleurs de fonds et institutions pourvoyeuses de financement ont recours aux conditions, souvent assorties d'objectifs différents. Pour sa part, la Banque mondiale les utilise pour deux raisons : pour s'assurer que l'aide qu'elle fournit contribue aux objectifs de développement du pays (argument relatif à l'efficacité du développement), et pour que les ressources ainsi mises à disposition soient utilisées aux fins pour lesquelles elles étaient prévues (argument fiduciaire). Le défi consiste à trouver un ensemble de conditions qui remplissent ces deux objectifs, qui soient mesurables et qui comportent le moins d'ambiguïté possible.

2. **Évolution de la conditionnalité.** Les conditions en vigueur dans le cadre des programmes d'ajustement structurel des années 80 et 90 venaient généralement en réponse aux déséquilibres macroéconomiques et aux distorsions économiques à court terme en rétablissant dans une certaine mesure l'équilibre économique à court terme et en créant les conditions d'une croissance plus forte. Dans de nombreux cas, la conditionnalité était absolument nécessaire à l'évolution des réformes de la première génération. Pourtant, ces réformes n'étaient pas toujours suffisamment prises en charge par les pays eu égard aux attermolements observés dans les mesures envisagées, et étaient perçues comme étant quelque peu excessives et interventionnistes. Les différents examens de l'efficacité de l'aide au développement entrepris au cours des décennies écoulées indiquent que les réformes ont plus de chance de se pérenniser lorsque le programme de réforme découle d'un processus politique propre au pays à l'échelon national et correspond à la situation du pays en question.¹ En conséquence, on a assisté au cours des dernières années à l'émergence d'approches nouvelles de prêts à l'appui des réformes, la pratique de la conditionnalité elle-même évoluant grâce à des efforts accrus déployés par le FMI, la Banque mondiale, et d'autres partenaires du développement afin d'analyser et d'améliorer l'efficacité de leur appui. Ces efforts se sont traduits par un plus grand respect des dispositions régissant ces prêts, l'amélioration de leurs résultats et de leur durabilité au cours des dix dernières années, suivant les évaluations faites par OED, le Département indépendant de la Banque mondiale chargé de l'évaluation des opérations.² Il reste cependant que la communauté du développement continue de se heurter aux questions pratiques telles que le type et la nature des conditions qui doivent accompagner leur soutien aux programmes de développement des pays bénéficiaires.

3. **Objectifs de l'examen.** C'est dans ce contexte qu'en octobre 2004 le Comité du développement a demandé qu'un examen des « directives et pratiques en matière de conditionnalité » de la Banque soit entrepris et qu'un compte rendu soit établi sur les « efforts que continuent de déployer la Banque et le FMI pour rationaliser l'ensemble de leurs

¹ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review (SecM2005-0390/7), DEC, juillet 2005.

² Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices (SecM2005-0390/4), OPCS, juillet 2005.

conditionnalités »³. Le présent examen vient en réponse à cette requête. Il présente une synthèse des résultats de l'étude entreprise au cours de l'exercice 05 sur la conditionnalité dans le contexte des prêts à l'appui des réformes consentis par la Banque mondiale,⁴ rend compte de l'évolution de ce concept tel qu'appliqué par la Banque, fait le point des expériences récentes, et jette un regard nouveau sur les pratiques qu'elle suit dans le domaine de la conditionnalité. L'examen entrepris par la Banque s'est fait dans le cadre des différents exercices de revue de la collaboration entre la Banque et le FMI,⁵ et en coordination avec l'examen fait par le FMI de sa propre conditionnalité.⁶

4. **Processus et produits.** Conduit sur une période de huit mois, l'examen a donné lieu à plusieurs séminaires, à une enquête auprès d'autorités nationales, et à des échanges avec les Administrateurs, les gouvernements, les bailleurs de fonds, les acteurs du développement, les organisations de la société civile (OSC) et d'autres parties prenantes qui ont bien voulu y apporter leurs contributions (voir l'annexe A). Cet travail a tiré parti de l'existence d'une recherche abondante, notamment des travaux réalisés par la Banque elle-même, l'expérience des autres institutions financières internationales, des notes d'information de donateurs bilatéraux, des travaux universitaires, et des analyses effectuées par les OSC⁷. Une série de notes de synthèse, de comptes rendus de recherche, et de notes sur les pratiques ayant donné de bons résultats ont été préparés pour faire face aux différents aspects de l'expérience acquise et des pratiques suivies en matière de conditionnalité (voir l'annexe B). Le programme de travail, les documents de bases comme les versions successives de la synthèse des résultats, les messages clés, et les principes de bonne pratique proposés ont été examinés par les Administrateurs de la Banque entre janvier et septembre 2005⁸.

³ Communiqué du Comité du développement, *Comité ministériel conjoint des Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds sur le transfert de ressources réelles aux pays en développement*, 2 octobre 2004, para 7.

⁴ *Les prêts à l'appui des réformes désignent ici l'appui financier accordé par la Banque mondiale à travers des prêts ou des dons sous la forme des anciens prêts d'ajustement structurel (aux termes de la Directive opérationnelle OD 8.60) et de prêts à l'appui des politiques de développement (depuis le lancement de la Politique opérationnelle OP/BP 8.60 en septembre 2004).*

⁵ *Voir Banque mondiale et FMI, Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality (Banque mondiale SecM2001-0461/1 et FMI SM/01/219), août 2001 ; Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Progress Report (Banque mondiale SecM2002-443 et FMI SM/02/271), août 2002 ; et Banque mondiale et FMI, Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality—Second Progress Report (Banque mondiale SecM2004-0070 et FMI SM/04/57), février 2004. Le prochain examen de la collaboration entre la Banque et le FMI est prévu pour l'exercice 07.*

⁶ *Le présent rapport a été examiné par le Conseil d'administration du FMI en mars et par le Comité monétaire et financier au cours des réunions du printemps 2005 ; voir FMI, Review of the 2002 Conditionality Guidelines, mars 2005.*

⁷ *Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review (SecM2005-0390/7), DEC, juillet 2005 ; Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality, Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office, and HM Treasury, London, mars 2005 ; Post-Washington Consensus: A Few Thoughts, Discourse Discussion paper 004/2004, Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Berlin, mai 2004, Nordic-Baltic Position Paper: World Bank Conditionality Review, mai 2005. Submissions to World Bank Review of Conditionality by Oxfam International, Christian Aid, EURODAD, and Action Aid, juin 2005.*

⁸ Ce document reflète la contribution et les suggestions faites par les Administrateurs de la Banque mondiale dans le cadre d'une réunion du Comité pour l'efficacité du développement

5. **Plan du document.** À la suite de l'introduction, la Section II présente le contexte, les modalités, et les approches de la conditionnalité ; la Section III est consacrée aux tendances récentes de la conditionnalité de la Banque mondiale, la Section IV traitant des principaux défis inhérents à la mise en œuvre, qui se font jour dans la mise en pratique de cette conditionnalité. La Section V du document présente les messages clés de l'examen et, la dernière Section enfin donne les grandes lignes des principes de bonne pratique proposés en vue d'orienter l'utilisation des conditionnalités à l'avenir, et présente les prochaines étapes que la Banque doit franchir.

II. CONDITIONNALITE : CONTEXTE, MODALITES ET APPROCHES

6. La conditionnalité permet d'établir des liens entre l'appui financier pour la mise en oeuvre d'un programme de réformes considérées comme indispensables au développement économique et social d'un pays. Cette section du document définit la conditionnalité aux fins de cet examen, en décrit les modalités dans le contexte des opérations de la Banque, et examine l'évolution des approches de la conditionnalité.

A. Contexte

7. Après un quart de siècle de prêts à l'appui des réformes consentis par la Banque mondiale et de programmes d'ajustement structurel soutenus par le FMI, le terme *conditionnalité* n'a pas toujours la même interprétation pour les autorités nationales, les services de la Banque, les universitaires, et les observateurs externes.⁹ Pour certains, ce terme désigne toutes les catégories d'activités qu'un pays peut être obligé d'entreprendre pour avoir accès à des financements ou pour en influencer le niveau ; par exemple les mesures que les emprunteurs doivent prendre pour être en conformité avec les politiques opérationnelles de la Banque mondiale ou la sélectivité qui accompagne nécessairement l'aide consentie en fonction des résultats. Pour d'autres, la notation résultant de l'évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA), notation faisant la synthèse de l'environnement politique d'un pays, et qui a une incidence sur les volumes d'aide de l'IDA, constitue aussi une conditionnalité supplémentaire. Dans cette acception, tout échange de la Banque avec les autorités nationales sur les politiques et les résultats économiques sont assimilés à des conditionnalités dans la mesure où les résultats de ces échanges influent sur les décisions financières prises au bout du compte et sur le comportement de l'emprunteur. Il convient donc de définir le terme « conditionnalité » aux fins du présent examen et de ne pas lui conférer d'autres définitions.

8. **Contexte de la conditionnalité : critères de sélectivité.** Telle qu'appliquée au niveau d'une opération de prêt, la conditionnalité diffère des autres modalités qui entrent en ligne de compte dans les activités de prêts de la Banque.¹⁰ Ces modalités se rapportent généralement à des

tenue le 29 juin 2005, une réunion informelle du Conseil en date du 21 juillet 2005 et le Comité plénier du 1^{er} septembre 2005. Voir Banque mondiale, *Review of World Bank Conditionality: Issues Note* (CODE2005-0002) 10 janvier 2005 ; *Summary Findings* (SecM2005-0390) 30 juin 2005 ; *Progress Report to CODE* (CODE2005-0054), 29 juin 2005 et *Review of World Bank Conditionality* (SecM2005-0442), 18 août 2005. Les documents de base sont accessibles au public sur le site web de la Banque mondiale (www.worldbank.org/conditionality).

⁹ Banque mondiale, *Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality-A Literature Review* (SecM2005-0390/7), DEC, juillet 2005.

¹⁰ Banque mondiale, *Review of World Bank Conditionality: Modalities of Conditionality* (SecM2005-0390/1), OPCS, juillet 2005.

critères de sélectivité régissant la mise à disposition de ressources pour les pays emprunteurs. Ce type de critères reposent sur des évaluations globales de l'environnement politique du pays plutôt que sur la mise en œuvre d'une politique donnée ou l'application d'une mesure institutionnelle, et mettent généralement du temps à changer. De manière plus précise, l'accès aux prêts de la Banque suppose d'avance que :

- le pays dispose d'un programme de développement endogène (traduit dans les documents de stratégie du gouvernement, notamment, dans le cas des pays à faible revenu, un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ou DSRP) présentant les priorités et la stratégie de développement du pays ;
- la Stratégie d'aide-pays (CAS) de la Banque définit un cadre dans lequel s'inscrivent les résultats que vise la CAS, et auxquels les interventions de la Banque contribuent ; elle indique une enveloppe de prêt estimative ainsi qu'un ensemble d'instruments, et si possible, des activités qui sous-tendent la politique de développement¹¹ ; et
- le pays, s'il emprunte au guichet de la BIRD, est considéré suffisamment solvable pour recevoir des prêts additionnels ou, s'il s'agit d'un pays à faible revenu, qu'il existe des ressources additionnelles IDA suffisantes conformément à une formule qui tient compte de facteurs tels que la population, le revenu par habitant, les notations CPIA, la gouvernance, et le niveau d'exécution du portefeuille actuel de la Banque par le pays.

Sont aussi pris en considération, les aspects propres aux prêts à l'appui des politiques de développement, à savoir l'évaluation de la prise en charge du programme ou des mesures institutionnelles, les antécédents du pays, les fondements analytiques, l'analyse de la pauvreté et de la situation sociale, les questions environnementales, l'adéquation des dispositions fiduciaires, et les processus participatifs.¹²

9. **Définition de la conditionnalité de la Banque mondiale.** Dans le contexte de la Banque mondiale et aux fins de cet examen, la conditionnalité est définie comme un ensemble de conditions qui, conformément au paragraphe 13 de la Politique opérationnelle OP 8.60 de la Banque, doivent être remplies avant que la Banque n'effectue des décaissements au titre de l'appui aux politiques de développement.¹³ Comme conditions, le pays doit a) mettre en place un cadre de politique macroéconomique adapté, b) entreprendre d'exécuter l'ensemble de son programme d'une manière jugée satisfaisante par la Banque, et c) accomplir les réformes politiques et institutionnelles qu'il doit absolument entreprendre pour que le programme appuyé par la Banque puisse être exécuté et produire les résultats attendus. Seules ces conditions figurent dans les accords de prêt de la Banque.

B. Modalités

10. L'application de la conditionnalité de la Banque intervient dans divers contextes. Cette section résume les modalités clés de la conditionnalité et présente la terminologie s'y rapportant.

¹¹ *Banque mondiale*, Results Focus in Country Assistance Strategies: A Stocktaking of Results-Based CASs (R2005-0042), OPCS, 24 février 2005.

¹² OP 8.60, Prêts à l'appui des politiques de développement, para. 3.

¹³ *Banque mondiale*, Review of World Bank Conditionality: Legal Aspects of Conditionality in Policy-Based Lending, (SecM2005-0390/2), Département juridique, juillet 2005, para. 9.

11. **Conditions ayant trait aux mesures préalables et au décaissement en tranches.** Les prêts à l'appui des réformes peuvent être classés dans deux catégories, soit comme prêts à tranche unique, soit comme prêts en plusieurs tranches.¹⁴ Dans un cas comme dans l'autre, le financement n'est disponible que lorsque l'emprunteur a accompli les réformes politiques et institutionnelles nécessaires ou conditions du prêts.

- Dans le cas d'un *prêt à tranche unique*, les conditions obligatoires sont généralement remplies avant que le projet de prêt ne soit soumis au Conseil d'administration pour approbation. L'expression *mesures préalables* désigne ces conditions qui figurent en annexe dans les accords de prêt.
- S'agissant d'un *prêt en plusieurs tranches*, scénario dans lequel le décaissement du prêt est fait en plusieurs tranches, l'emprunteur remplit un certain nombre de conditions après l'approbation du Conseil et l'entrée en vigueur du prêt. Ces conditions complètent toutes les autres conditions que l'emprunteur doit remplir avant que le projet de prêt ne soit soumis au Conseil. L'expression « conditions de décaissement par tranche » désigne cette catégorie de conditions parce qu'elles doivent être obligatoirement remplies avant tout décaissement ; elles figurent en annexe dans les accords de prêt. Si ces conditions venaient à ne pas être remplies, le déblocage de la tranche en question ne peut se faire que sur dérogation auxdites conditions assortie de l'approbation du Conseil.

12. **Seuils de déclenchement et indicateurs de référence.** En dehors des mesures politiques et institutionnelles obligatoires qui constituent les conditions du prêt, une opération à l'appui des réformes comporte normalement d'autres éléments non moins importants qui permettent au prêt de s'inscrire dans le cadre à moyen terme de l'action des pouvoirs publics.¹⁵

- **Seuils de déclenchement.** Les seuils de déclenchement constituent un important élément intervenant dans le montage des prêts-programmes à l'appui des réformes, qui comprend généralement une série de prêts en une seule tranche en appui au programme à moyen terme du gouvernement.¹⁶ Les seuils de déclenchement représentent un ensemble indicatif de mesures préalables dont l'accomplissement est attendu pour des opérations futures indispensables à la réalisation et à la pérennisation des résultats du programme à moyen terme. Le respect des seuils de déclenchement indique que des progrès suffisants ont été accomplis pour passer d'une opération à la suivante (dans la mesure où les conditions de mise en œuvre du cadre de politique macroéconomique et du programme de réformes auront été remplies de manière satisfaisante). L'utilisation de ces seuils comme mesures indicatives des progrès accomplis permet une souplesse opérationnelle plus grande que l'utilisation des conditions liées au décaissement en tranche, parce que les seuils de déclenchement se prêtent plus facilement à des adaptations dans un environnement de programme marqué par le changement. Les documents opérationnels de la Banque doivent indiquer comment les seuils de déclenchement ont été adaptés et modifiés pour

¹⁴ Voir OP 8.60, Prêts à l'appui des politiques de développement, para. 14.

¹⁵ Conformément aux dispositions de la Politique opérationnelle OP 8.60, les prêts individuels en une seule tranche doivent s'inscrire dans un cadre à moyen terme ; voir para. 14.

¹⁶ Banque mondiale, Programmatic Adjustment Lending Retrospective, Report 26315, March 2004.

soutenir les objectifs du programme avant de devenir des mesures préalables à la réalisation de l'opération suivante.

- **Indicateurs de référence.** Les indicateurs de référence décrivent, dans le cadre des matrices du programme, le contenu et les résultats du programme du gouvernement dans les domaines suivis par la Banque. Ils servent souvent de descripteurs des petites étapes d'un processus de réforme (la préparation d'études et de plans d'action par exemple), qui représentent des indicateurs de progrès certes pertinents mais pas nécessairement indispensables à la mise en œuvre du programme. Bien qu'ils aident à définir un domaine donné de l'intervention de la Banque, les indicateurs de référence ne sont pas un facteur déterminant du déblocage des prêts ou des dons de la Banque et ne sont pas conçus de manière à devenir des mesures préalables à un appui futur.

Les seuils de déclenchement et les indicateurs de référence ne figurent pas dans les accords de prêts relatifs aux opérations de prêt comme « conditions. » Dans le cadre global du programme de réformes qu'un pays entend mettre en oeuvre, les seuils de déclenchement et les indicateurs de référence permettent d'avoir une idée des mesures et servent de cadre de référence et d'outil de gestion.

13. **Conditionnalité et prêts d'investissement.** La Banque n'encourage généralement pas le recours à la conditionnalité dans les prêts d'investissement.¹⁷ Néanmoins, les projets d'investissement peuvent parfois contenir des accords sur des initiatives spéciales indispensables à la réalisation des objectifs du projet. Les approches sectorielles et les prêts à des programmes évolutifs peuvent faire intervenir un accord entre la Banque et le gouvernement bénéficiaire sur un programme de développement sectoriel. Bien que de tels cas ne s'inscrivent pas dans le cadre de cet examen, les conclusions et les principes qui en découlent peuvent globalement s'y appliquer.

C. Changer de méthodes

14. La manière dont la Banque conçoit la conditionnalité a considérablement changé, passant d'une phase où elle mettait l'accent sur les mesures à prendre pour instaurer des ajustements macroéconomiques et favoriser la croissance, à la phase plus récente où elle porte l'attention sur les différents aspects de la conditionnalité ayant trait à la conception, notamment ceux liés aux initiatives visant à renforcer la prise en charge des programmes par les pays, à rationaliser la conditionnalité, et à favoriser la collaboration avec le Fonds monétaire international.¹⁸ Aujourd'hui, la Banque adopte une approche souple par rapport à la conditionnalité pour tenir compte de l'engagement de l'emprunteur à l'égard de son propre programme ; l'intervention de la Banque étant judicieusement associée aux efforts de renforcement des capacités. Cette approche s'inscrit dans le contexte des prêts-programmes et de la toute nouvelle politique opérationnelle relative aux prêts à l'appui des réformes.¹⁹

¹⁷ Voir la note d'orientation intitulée *Disciplined Use of Conditionality in Lending Operations adressée aux services de la Banque mondiale par OPCS le 13 septembre 2004.*

¹⁸ Voir J. E. Stiglitz, *Towards a New Paradigm for Development, Conférence Prebisch 1998 à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 1998* ; et J. D. Wolfensohn, *Proposition concernant un cadre de développement intégré, Discours, Banque mondiale, Washington, D.C., 1999.*

¹⁹ *Banque mondiale, From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (R2004-0135), OPCS, 15 juillet 2004.*

15. ***Essor des prêts à l'appui des programmes.*** De plus en plus, la Banque adopte une approche axée sur les programmes dans le cadre de ses prêts à l'appui des réformes.²⁰ Cette manière de procéder fait intervenir une série d'opérations à une seule tranche soumises au Conseil d'administration de la Banque suivant un ordre pré-établi, et assorti d'un cadre à moyen terme indiqué d'entrée de jeu et comprenant des mesures préalables déjà exécutées, des indicateurs de progrès mesurables, ainsi que des mesures préalables (seuils de déclenchement) dont la réalisation est indispensable pour passer aux opérations suivantes.²¹ Cette approche associe la discipline, signe distinctif des cadres à moyen terme, aux seuils de déclenchement d'opérations suivantes, qui offrent la souplesse nécessaire pour prendre en compte le caractère imprévisible et les incertitudes propres aux programmes de réformes complexes. À l'inverse des opérations classiques de décaissement en plusieurs tranches qui reposaient sur des promesses d'actions futures pour justifier le déboursement de fonds, chaque prêt à tranche unique qui s'inscrit dans le cadre d'un programme donné est approuvé en fonction de la performance réelle ; en d'autres termes, sur la base des actions déjà accomplies et du coup, contribue à la mise en œuvre systématique des réformes.²² Le plus souvent, les prêts-programmes servent à soutenir les réformes institutionnelles à moyen terme complexes. Dans les approches axées sur les programmes, autant que possible, les décaissements sont alignés en fonction des besoins de financement du pays emprunteur au cours du cycle budgétaire annuel. Dans les pays à faible revenu, le crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSC) représente un prêt-programme conçu pour aider les pays ayant obtenu des résultats satisfaisants à mettre en œuvre leur stratégie pour la réduction de la pauvreté.²³

16. ***Des prêts d'ajustement aux prêts à l'appui des politiques de développement.*** En août 2004, la Banque avait rendu publique une nouvelle politique opérationnelle devant être utilisée par ses services.²⁴ En remplaçant les directives antérieures, la Banque a supprimé les passages relatifs à des domaines d'action ayant un caractère prescriptif tels que la privatisation, la réforme du secteur financier, et la réforme du secteur public. La raison en est qu'elle a reconnu que les politiques standard conduisent souvent à l'échec et que les mesures prises doivent être propres aux pays et s'inscrire dans un calendrier. Les prêts à l'appui des politiques de développement nouvellement lancés visent à soutenir le programme de réformes politiques et institutionnelles des pays pour la promotion de la croissance et la réduction durable de la pauvreté. Ces programmes doivent s'appuyer sur les travaux d'analyse par pays et par secteur (entrepris par le pays lui-même, une tierce partie, ou par la Banque) ; en outre, les opérations doivent permettre d'évaluer les dispositions fiduciaires en vigueur dans le pays ; l'impact que les mesures prises ont sur son environnement, notamment la forêt et les autres ressources naturelles ; et les effets que les principales mesures soutenues par ces opérations peuvent avoir sur la pauvreté et la

²⁰ Banque mondiale, Programmatic Adjustment Lending Retrospective (Report 26315), OPCS, mars 2004.

²¹ Voir OP8.60, Prêts à l'appui des politiques de développement, para.14.

²² L'expérience montre que jusqu'ici, l'approche-programme s'est avérée viable et efficace dans de nombreux contextes nationaux, principalement parce que les éléments constitutifs de cette approche ont favorisé une souplesse suffisante permettant de se concentrer davantage sur les résultats, la participation, et l'harmonisation ; voir Banque mondiale, Programmatic Adjustment Lending Retrospective (Report 26315) OPCS, mars 2004.

²³ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238) OPCS, 26 mai 2005.

²⁴ Banque mondiale, From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (R2004-0135), OPCS, 15 juillet 2004.

situation sociale. S'agissant de la conditionnalité, la nouvelle politique opérationnelle stipule que les conditions soient limitées aux actions qu'il faut absolument entreprendre pour que la mise en œuvre du programme du pays donne les résultats escomptés. Les programmes conçus dans le cadre de cette nouvelle politique doivent être élaborés en concertation avec les parties prenantes à l'intérieur du pays, et comporter un cadre de définition des résultats permettant d'assurer un suivi et une évaluation adéquats.

III. TENDANCES DE LA CONDITIONNALITE DE LA BANQUE MONDIALE

17. Les débats sur la conditionnalité se concentrent souvent sur le nombre moyen de conditions par prêt ou par tranche. Le nombre de conditions et d'indicateurs de référence a soulevé des questions sur la « surcharge » du programme de réformes et son « caractère interventionniste », en particulier dans les pays à faible revenu. Toutefois, bien que le nombre de conditions puisse donner une idée du degré d'engagement et de suivi du programme, cela ne fournit que très peu d'informations sur l'utilisation réelle de ces conditions, le contenu de la conditionnalité, et l'impact potentiel. Par exemple, ni le nombre de conditions, ni la taille de la matrice de mesures ne représenteraient un réel fardeau supplémentaire pour les gouvernements si les conditions étaient totalement alignées en fonction des intentions et du calendrier du gouvernement. La pertinence et l'impact des conditions eux aussi peuvent varier considérablement suivant la modalité suivie (des conditions liées au déblocage en tranches ou des conditions ayant trait aux mesures préalables à venir, par exemple), leurs domaines thématiques d'engagement, et la formulation des conditions. Cette section résume non seulement les résultats relatifs au nombre de conditions dans les prêts de la Banque mais aussi passe en revue le contenu et la qualité de la conditionnalité.

La Banque a considérablement réduit son utilisation des conditions au cours des dix dernières années. Le nombre moyen de conditions par opération est passé de 35 à la fin des années 80 à environ 12 au cours de l'exercice 05, toutes régions confondues et différents groupes d'emprunteurs y compris

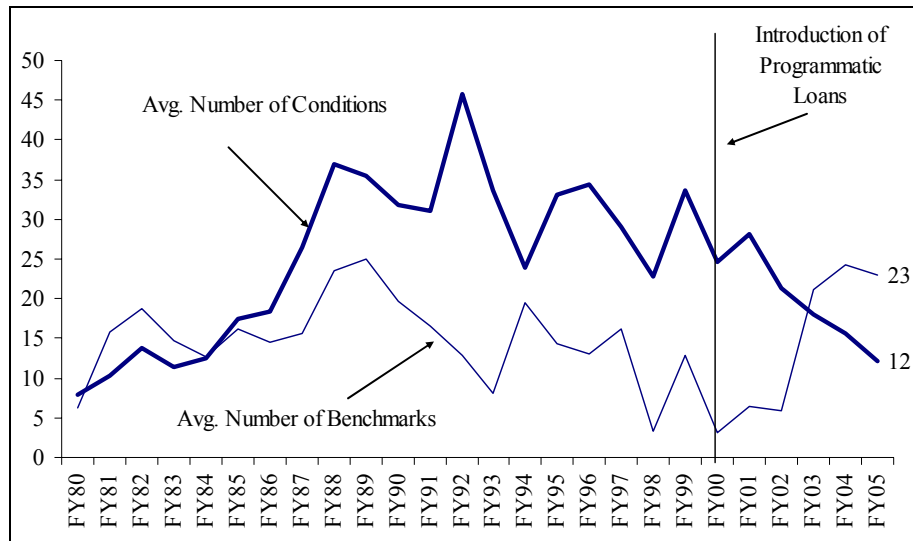
A. DONNEES CHIFFREES

18. De façon générale, la conditionnalité de la Banque telle que mesurée en nombre de conditions a considérablement baissé. Le nombre moyen de conditions par prêt à l'appui des réformes a diminué, passant de plus de 35 à la fin des années 80 et au début des années 90 à environ 12 au cours de l'exercice 05 (voir Figure 1).²⁵ Cette tendance se retrouve dans toutes les régions et dans toutes les catégories de pays emprunteurs, pays BIRD comme pays IDA.²⁶

²⁵ Le terme conditions désigne ici les actions préalables à la présentation au Conseil, les conditions d'entrée en vigueur, et les conditions relatives au décaissement en tranches, inscrites dans les accords de prêt de la Banque.

²⁶ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices (SecM2005-0390/4), OPCS, juillet 2005.

Figure 1. Nombre moyen de conditions et d'indicateurs de référence par opération de prêt, Ex. 80-05



Source : ALCID, Banque mondiale.

[Translation of Figure 1] legend:

Avg. Number of Conditions:	Nombre moyen de conditions
Avg. Number of Benchmarks:	Nombre moyen d'indicateurs de référence
Introduction of Programmatic Loans:	Introduction des prêts-programmes

19. **Nombre d'indicateurs de référence.** En revanche, le nombre d'indicateurs de référence a augmenté dans les prêts à l'appui des réformes, passant de 15 environ au début des années 90 à approximativement 23 au cours de l'exercice 05. Cette utilisation accrue intervient principalement dans les prêts-programmes consentis aux pays IDA, notamment dans le cadre des crédits d'appui à la stratégie pour la réduction de la pauvreté. Dans les principaux pays IDA, le nombre d'indicateurs de référence utilisés est passé de 5 à 10 au milieu des années 90 à plus de 35 aux cours des dernières années.

20. **L'ensemble des conditionnalités de la Banque et du FMI.** L'ensemble des conditionnalités de la Banque et du FMI a baissé, et il est difficile de déceler des lacunes systématiques dans la couverture des domaines clés du dialogue avec les pays sur les mesures à prendre.²⁷ Le cadre de collaboration entre la Banque et le FMI lancé en 2001²⁸ encourage les services de ces deux institutions à apporter un appui plus cohérent aux pays par le biais de la coordination des programmes et de la conditionnalité entreprise en amont et de manière systématique, chacune des deux institutions concentrant sa conditionnalité sur les domaines jugés indispensables au succès de son programme.²⁹ Lorsqu'on compare les périodes avant et après

²⁷ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices (SecM2005-0390/4), OPCS, juillet 2005.

²⁸ Voir Banque mondiale et FMI, Strengthening IMF-World Bank Collaboration on Country Programs and Conditionality (Banque mondiale SecM2001-0461/1 et FMI SM/01/219), août 2001.

²⁹ Voir FMI, Streamlining Structural Conditionality: Review of Initial Experience, July 2001; et FMI, Review of the 2002 Conditionality Guidelines, mars 2005.

2000, dans 30 pays où existent des programmes soutenus parallèlement par la Banque et le FMI, l'ensemble des conditionnalités (mesurées par année de programme pour des raisons de comparabilité) ont baissé de 25 % pour les pays à revenu intermédiaire, et de 14 % pour les pays à faible revenu.³⁰ Dans le cas des pays à revenu intermédiaire, cette baisse de l'ensemble des conditionnalités peut être attribuée à 50 % de réduction des conditions appliquées par la Banque dans ses programmes. En revanche, la réduction du nombre de conditions appliquées aux opérations du FMI aura contribué de manière plus décisive à la baisse de l'ensemble des conditionnalités dans les pays à faible revenu. La baisse de l'ensemble des conditionnalités de la Banque et du FMI dans leurs programmes peut être imputée au fait que ces deux institutions se concentrent sur leurs principaux domaines d'expertise. À l'analyse, le long dialogue que la Banque entretient avec les pays sur les mesures à prendre ne semble donner aucune indication de lacunes inhérentes aux systèmes utilisés par les deux institutions ; cette question restera inscrite à l'ordre du jour des examens périodiques de la collaboration entre la Banque mondiale et le FMI.

B. Contenu

21. Les enseignements tirés des années 90 indiquent que les politiques standard conduisent généralement à l'échec et qu'il n'existe pas de modèle unique de développement.³¹ Les réformes institutionnelles telles que la privatisation et la libéralisation du commerce ne peuvent pas réussir en l'absence d'une volonté politique forte, d'une adhésion et d'un appui du public plus marqués au processus concerné.³² Néanmoins, les travaux de recherche sur le développement prouvent que la croissance et le développement durables ne sont possibles que s'ils reposent sur des bases solides, notamment sur des institutions qui garantissent le droit à la propriété, assurent la gestion des conflits, garantissent l'état de droit, et établissent les avantages économiques en fonction des avantages et des coûts sociaux. Il faut nécessairement passer par le tâtonnement empirique, la volonté de se départir de l'orthodoxie, et par l'attention à accorder aux conditions locales pour aboutir à de telles institutions.³³ Ce sont ces enseignements qui se reflètent dans l'évolution actuelle du contenu de la conditionnalité.

22. **Tendances du contenu.** Au cours des vingt dernières années, le contenu de la conditionnalité appliquée par la Banque aux prêts à l'appui des réformes s'est globalement éloigné de la concentration jusqu' alors faite sur les ajustements macroéconomiques à court terme et sur la suppression des principales distorsions économiques pour évoluer vers l'appui aux réformes institutionnelles à moyen terme généralement complexes et imprévisibles (voir Figure 2). Dans une certaine mesure, ces changements reflètent la réorientation des programmes de réformes de nombreux pays. Par exemple, après la forte réduction des barrières commerciales dans le monde, les questions ayant trait aux politiques commerciales deviennent moins importantes. Au cours des dernières années, le contenu de la conditionnalité portait essentiellement sur l'amélioration de la gouvernance dans le secteur public : soutien aux efforts

³⁰ Ces résultats doivent être pris avec prudence en raison des difficultés méthodologiques liées à la comparaison des conditionnalités des deux institutions et de la taille réduite de l'échantillon retenu. S'agissant de la Banque, les chiffres diffèrent légèrement de ceux déjà avancés pour les conditions par opération.

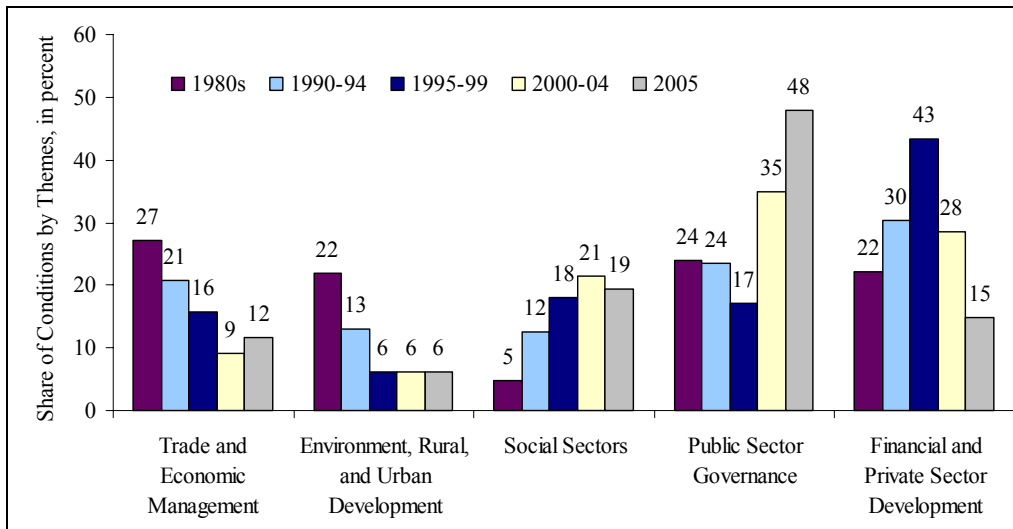
³¹ Banque mondiale, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, 2005.

³² John Nellis, and Sunita Kikeri, "Privatization in Competitive Sectors: The Record to Date" (juin 2002), World Bank Policy Research Working Paper No. 2860; et A. Winters, N. McCulloch, and A. McKay, "Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far," *Journal of Economic Literature*, Vol. 42, No. 1 (2004).

³³ D. Rodrik, "What Do We Learn from Country Narratives?" in: *In Search of Prosperity*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2003.

du gouvernement en vue de renforcer la gestion financière dans le secteur public, des dispositions fiduciaires, et des dépenses publiques ; les réformes entreprises dans le secteur public représentant aujourd'hui la part la plus importante du contenu de la conditionnalité. L'utilisation de la conditionnalité a augmenté dans les secteurs sociaux alors qu'elle a baissé dans les domaines de l'environnement, du développement durable, de l'urbanisation, ainsi que du commerce et de la gestion économique. Les réformes entreprises dans le secteur financier et pour le développement du secteur privé demeurent cependant des aspects importants de l'engagement de la Banque même si l'accent est mis sur l'amélioration de l'environnement des activités économiques plutôt que sur la privatisation.

Figure 2. Tendances de la part des conditions par domaine thématique, Ex. 80-05



Source : ALCID, Banque mondiale.

[Translation of Figure 2]

1980s:

Années 80

Trade and Economic Management:

Commerce et gestion économique

Environment, Rural and Urban Development : Environnement, développement rural et urbain

Social Sectors : Secteurs sociaux

Public Sector Governance : Gouvernance dans le secteur public

Financial and Private Sector Development : Développement du secteur financier et du secteur privé

23. **Domaines de réformes structurelles particulièrement sensibles.** La conditionnalité a diminué dans les domaines de réformes particulièrement sensibles et se concentre davantage sur les questions institutionnelles à long terme.³⁴

- **Depuis les années 90, l'accent n'est plus autant mis sur la privatisation.** Cette démarcation par rapport à la privatisation est liée à l'attention accrue désormais accordée à la qualité de l'ensemble du climat de l'investissement. Le cadre

³⁴ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Content of Conditionality in World Bank Policy-Based Operations (SecM2005-0390/5) PREM, juillet 2005.

institutionnel est au coeur de la conception des réformes dans les secteurs non compétitifs, indépendamment de la propriété.

- ***Les conditions appliquées aux redevances payées par les utilisateurs sont insignifiantes.*** Les conditions appliquées aux redevances payées par les utilisateurs se distinguent plus nettement dans le secteur de l'électricité (Europe de l'Est et Amérique latine). Il n'existe quasiment aucune condition de ce type dans les domaines de la santé de base, de l'éducation, et de l'eau ; et lorsque de telles conditions sont appliquées, elles peuvent de fait faire appel à la suppression des redevances ou à la mise au point de systèmes bien ciblés pour faciliter l'accès des pauvres aux services.
- ***Les conditions appliquées au commerce ont considérablement diminué depuis le milieu des années 80*** avec l'importance accrue des instances internationales telles que l'Organisation mondiale du commerce dans le domaine du commerce. Les conditions qui subsistent portent principalement sur des questions institutionnelles telles que la performance des organismes en charge de la douane, de la qualité des produits, et de la certification, plutôt que sur les tarifs ou sur la libéralisation du commerce.

C. Respect de la conditionnalité et qualité

24. Plusieurs indicateurs montrent qu'à travers les opérations à l'appui des réformes, le soutien de la Banque contribue à améliorer l'impact sur le développement.³⁵ Au terme d'une enquête conduite auprès des autorités nationales dans le cadre de cet examen, 88 % des personnes interrogées conviennent que les programmes soutenus par la Banque ont un impact globalement positif sur le développement. Un pourcentage non moins important considère aussi que les programmes soutenus par la Banque améliorent les perspectives de croissance (82 %) et contribuent à faire reculer la pauvreté (66 %) ; les personnes interrogées ont aussi admis que la contribution de la Banque à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation des résultats de programmes est utile.³⁶ De même, les évaluations entreprises par OED indiquent que les opérations à l'appui des réformes atteignent de plus en plus les objectifs qui leur sont assignés : le taux de satisfaction attribué par OED aux prêts à l'appui des réformes a augmenté de 60 % au cours des années 80 à 68 % au cours des exercices 90 - 94, puis est monté à 82 % dans la période des exercices 00 - 04. Enfin, l'examen des crédits d'appui pour la réduction de la pauvreté récemment effectué, montre que seulement cinq pour cent des seuils de déclenchement n'avaient pas été atteints au moment où le Conseil donnait son quitus pour les opérations suivantes (voir paragraphe 37).

³⁵ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices (SecM2005-0390/4), OPCS, juillet 2005.

³⁶ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: 2005 Conditionality Survey (SecM0390/3) juillet 2005. Il ressort des résultats d'enquête que même si de manière générale l'évaluation faite des résultats du développement par les emprunteurs va dans le même sens que les résultats obtenus par OED, des améliorations seraient possibles si les activités de la Banques étaient directement reliées à la lutte contre la pauvreté.

25. ***Viabilité des opérations et leur impact sur le développement institutionnel.*** Au cours de l'enquête, les autorités interrogées ont répondu dans une large majorité que la mise en oeuvre des réformes se poursuit même après la clôture des opérations de la Banque (77 %) et que le travail de la Banque sur les institutions a un impact positif (83 %). Selon les évaluations de OED, la viabilité des opérations à l'appui des réformes a considérablement augmenté, passant de 31 % au cours des exercices 85 - 89 à 83 % au cours des exercices 00 - 04, de même que l'impact de ces réformes sur le développement institutionnel qui est monté de 26 à 50 %.

IV. APPLIQUER LA CONDITIONNALITE

26. L'examen de la conditionnalité a permis d'étudier des questions importantes relatives à son application ; ces questions font l'objet de débats au sein de la communauté du développement, notamment parmi les donateurs bilatéraux. L'examen a notamment permis de passer en revue quelques tensions ou défis liés à l'application de la conditionnalité. Il s'agit en l'occurrence des objectifs inhérents au rôle directeur des pays, qui peuvent parfois être en décalage par rapport à la responsabilité qui incombe à la Banque de veiller à l'utilisation efficace de ressources financières rares. Il s'agit aussi du concept de l'appui financier en fonction des résultats, qui pourrait mettre à l'épreuve la prévisibilité des flux de ressources ; et de l'importance de la souplesse nécessaire pour répondre aux situations imprévues dans le contexte des réformes difficiles à instaurer, qui peuvent conduire à dévier d'un plan cohérent pré-établi. L'examen offre aussi une analyse des questions relatives à la réduction des coûts de transaction de la conditionnalité à travers une meilleure coordination avec les partenaires financiers. Il s'agit enfin de circonscrire la portée et la spécificité de la matrice de réformes, d'aligner la conditionnalité sur les cadres de responsabilité en vigueur dans les pays, et d'adapter les programmes à la situation de ceux-ci.

A. Défis à la mise en oeuvre

1. *Prise en charge par le pays et responsabilité fiduciaire*

27. L'importance du rôle directeur des pays apparaît comme principale leçon à tirer de la recherche entreprise sur l'efficacité de l'aide : les partenaires financiers peuvent fournir des services de conseil sur les réformes économiques et les soutenir mais ne peuvent pas les acheter.³⁷ L'expérience montre que financer le développement en établissant une conditionnalité rigoureuse sans assurer un rôle moteur à l'échelon national et sans appui politique conduit généralement à des résultats éphémères.³⁸ Lorsque le pays emprunteur joue son rôle de chef de file, la conditionnalité permet au pays comme à la Banque de créer et d'entretenir la confiance et l'engagement mutuels. La politique opérationnelle de la Banque reconnaît l'importance du rôle directeur du pays, qui implique que la décision prise par la Banque de consentir des prêts à l'appui des politiques développement à un pays tienne compte de l'engagement de ce pays à

³⁷ Voir par exemple Banque mondiale, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C., 1998 ; D. Dollar, et J. Svensson, *What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?* Groupe de recherche de la Banque mondiale, 1998 ; et S Devarajan, D. Dollar, et T. Holmgren, *Aid and Reform in Africa*, Banque mondiale, Washington, D.C., 2001.

³⁸ Banque mondiale, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, 1998, p.4.

prendre en main son programme et à en assurer l'exécution, ainsi que des antécédents de ce pays en matière de réformes.³⁹

28. **Évaluer le niveau de prise en charge par le pays.** Dans la pratique, il n'est pas facile d'évaluer le niveau de prise en charge par le pays. Il convient d'entreprendre un examen minutieux de l'économie politique et des préoccupations des parties prenantes concernées afin d'identifier la portée d'un programme de réformes durable. En raison de la complexité de la situation des pays, une telle évaluation ne saurait se limiter à une conception simpliste de la prise en charge qui présuppose une position uniforme du gouvernement ou un consensus total. Il serait déraisonnable de supposer que tous les pays bénéficiaires sont des États qui fonctionnent démocratiquement, répondent aux intérêts de la majorité de leur population, évitent de devenir prisonniers de l'élite ou des intérêts étrangers, et qui ne se détournent pas du cap des réformes. Une évaluation réaliste du rôle directeur du pays tient compte des antécédents des pouvoirs publics en matière de réformes et reconnaît la dimension d'économie politique des réformes, qui explique bien le fait que certains groupes se rangent derrière les réformes tandis que d'autres s'y opposent, n'y voyant pas la défense de leurs intérêts.⁴⁰

29. **Résultats des consultations sur la prise en charge par les pays.** Au cours des consultations conduites dans le cadre de l'examen sur la conditionnalité, l'implication du pays au plus haut degré en qualité de chef de file a été largement perçue comme étant indispensable au succès de la mise en œuvre des réformes ; les participants ayant toutefois relevé que la conditionnalité tendait à fragiliser plutôt que de renforcer ce rôle lorsqu'elle est perçue comme étant imposée.⁴¹ Les pays perçoivent la conditionnalité moins comme un fardeau lorsque le programme de la Banque est intégré à leurs politiques et programmes économiques. La majorité des pays en développement se considèrent responsables de leurs stratégies de développement et sont généralement favorables à l'accès au savoir de portée mondiale mis à disposition par la Banque et d'autres partenaires de développement à travers un processus de dialogue. Certaines personnes, les représentants de la société civile notamment, craignent toutefois qu'en raison du déséquilibre des pouvoirs, ce dialogue ne se transforme en un facteur limitant et quelque peu interventionniste, mettant à mal la prise en charge par le pays.

30. **Résultats de l'enquête sur la prise en charge.** Soixante-neuf pour cent des personnes qui ont répondu à l'enquête affirment que leur pays a une stratégie de développement dont il est largement en charge, et 85 % affirment pour leur part que les programmes soutenus par la Banque sont en conformité avec la stratégie de développement à moyen et à long termes de leur pays.⁴² C'est aussi une grande majorité (82 %) qui note que les programmes soutenus par la Banque aident leurs gouvernements à insister sur les mesures favorables à la stratégie nationale

³⁹ OP 8.60, Prêts à l'appui des politiques de développement, para 3.

⁴⁰ Pour plus d'information sur les cadres conceptuels de l'évaluation de la prise en charge par les pays, voir Banque mondiale, Adjustment Lending Retrospective, Report 22723, 15 juin 2001, p.73 ; voir aussi J. Johnson et S. Wasty, Borrower Ownership of Adjustment Programs and the Political Economy of Reform, Banque mondiale Discussion Paper No. 4, Washington D.C., Banque mondiale, 1986; et Banque mondiale, An Operational Approach to Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies, OPCS, février 2005.

⁴¹ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS, juin 2005.

⁴² Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: 2005 Conditionality Survey (SecM0390/3) juillet 2005.

de développement à moyen et à long termes. De plus, 77 % des personnes interrogées ont soutenu que la mise en oeuvre des programmes de réformes se poursuit même après l'achèvement des opérations de la Banque. Cependant, il est toujours possible de faire mieux : 50 % trouvent que la Banque a introduit des éléments qui ne faisaient pas partie du programme du pays, et 40 % pensent que la Banque n'a pas été sensible aux contraintes politiques. Il ressort des réponses données par 36 % des personnes interrogées que les négociations avec le Banque mondiale ont profondément modifié le programme de réformes initial.⁴³

2. Prévisibilité des flux de ressources et lignes directrices relatives à la performance

31. Dans les pays qui dépendent de l'aide, le caractère imprévisible des recettes budgétaires peut entraîner l'instabilité macroéconomique ou une affectation et une exécution inefficaces des dépenses.⁴⁴ Des études récentes indiquent que les grandes variations imprévues de l'aide budgétaire persistent dans ces pays, représentant environ un pour cent du PIB, et ont des effets néfastes sur la planification du budget.⁴⁵ Dans le contexte d'une augmentation possible des flux d'aides pour réaliser les objectifs pour le développement du Millénaire (ODM), assurer la prévisibilité du soutien budgétaire aux pays à faible revenu est devenu un facteur très pertinent.⁴⁶

32. **Résultats des consultations sur la prévisibilité.** Au cours des consultations menées dans le cadre de l'examen des conditionnalités, les participants ont exprimé leurs inquiétudes au sujet de la prévisibilité des ressources en direction des pays à faible revenu. Concernant l'élaboration de méthodes nouvelles d'application de la conditionnalité, l'une des suggestions faites consiste à renforcer la prévisibilité à moyen terme de l'aide en subordonnant la taille de l'aide destinée à l'appui des réformes à l'ensemble des résultats obtenus par le pays (y compris la gestion fiduciaire) dans l'exécution de son programme sans lier les conditions à des réformes précises.⁴⁷ Dans les pays à revenu intermédiaire, l'appui externe représente généralement une proportion plus modeste des dépenses budgétaires. Au cours des consultations, ces pays étaient moins préoccupés par le calendrier exact des flux de ressources ; en revanche, ils voulaient obtenir des explications sur les conditions à remplir dans le cadre des opérations en plusieurs tranches et les mesures préalables (seuils de déclenchements) s'appliquant aux prêts-programmes.⁴⁸

⁴³ Une récente étude couvrant 15 pays africains indique qu'en fonction du domaine d'application des réformes, 20 à 30 % des conditions n'étaient pas des conditions tirées telles quelles de la Stratégie pour la réduction de la pauvreté mais consistaient en des mesures tirées d'autres documents du gouvernement ou étaient perçues comme étant globalement en cohérence avec la Stratégie pour la réduction. Voir *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes. Rapport des co-présidents du Groupe de travail sur l'appui budgétaire du programme SPA, Bruxelles et Londres, février 2005.*

⁴⁴ Bulir et Hamann, "Aid Volatility, an Empirical Assessment," IMF Staff Papers, Vol. 50 No. 1 (2003).

⁴⁵ O. Celasun, et J. Walliser, Predictability of Budget Aid: Recent Experiences, Banque mondiale, 2005.

⁴⁶ S. Koeberle, et Z. Stavreski, Budget Support: Concept and Issues, Banque mondiale, 2005.

⁴⁷ Partnerships for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality, Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office, and HM Treasury, Londres, mars 2005. B. Eifert, et A. Gelb (Improving the Dynamics of Aid: Towards More Predictable Budget Support, Banque mondiale, 2005) : examen des implications de coûts induits par une mauvaise affectation potentielle de l'aide, et devant être supportés par l'IDA en passant à des prêts à l'appui des politiques de développement qui seraient consentis en fonction des résultats de l'Évaluation de la politique et des institutions du pays (CPIA).

⁴⁸ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS, juin 2005.

33. ***La marche à suivre adoptée par la Banque.*** La marche à suivre adoptée par la Banque s'agissant des prêts à l'appui des réformes repose sur un nombre restreint de mesures indispensables effectivement prises (plutôt qu'à prendre) reflétant les priorités du pays ; elle a permis d'établir un cycle d'examen régulier aligné sur les processus nationaux permettant de disposer de flux de ressources à moyen terme plus prévisibles. Dans les pays à faible revenu, les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSC) ont contribué à améliorer la prévisibilité des ressources ; et lorsqu'il s'est avéré indispensable d'effectuer des décaissements plus tôt, la Banque s'est efforcée d'accélérer le processus de préparation et de négociation du PRSC pour améliorer le degré d'alignement avec les échéances nationales du gouvernement.⁴⁹ Le recours à des réformes plus poussées pour faire face à des aspects de la prévisibilité à moyen terme comme le passage des réformes appliquées dans les opérations individuelles à des conditionnalités s'appliquant à l'échelon national par le truchement de la CAS et de l'évaluation CPIA, entraînerait pour la Banque, des changements complexes sur les plans juridique, institutionnel et opérationnel au niveau du cadre d'évaluation et d'approbation actuel des prêts à l'appui des réformes.⁵⁰

3. *Souplesse et cohérence*

34. La Banque fait montre de beaucoup de souplesse à travers les jugements qu'elle émet dans l'application de la conditionnalité. Par exemple, les équipes de la Banque peuvent moduler ou reporter les décaissements, dans le cadre des opérations à venir d'un programme, en réponse à l'insuffisance des résultats attendus ou à l'évaluation de l'adéquation du cadre de la politique macroéconomique ou encore en réponse à l'évolution globale du programme. De même, certains prêts-programmes comportent un élément de discrétion lorsque les seuils de déclenchement correspondants ne sont pas définis de manière précise. À côté des avantages qu'il peut y avoir à disposer d'une marge de manoeuvre pour faire face aux questions de performance insuffisante, conférer un pouvoir discrétionnaire comporte un risque d'incertitude. Pour la Banque, le défi réside dans l'exercice de ce pouvoir de manière cohérente et transparente. La Banque et d'autres partenaires financiers ont mis au point divers moyens de répondre à la question de l'excès de souplesse ;⁵¹ entre autres, l'établissement de règles transparentes pour la prise de décision et la bonne définition de seuils de déclenchement peuvent contribuer à formuler des attentes claires chez les partenaires financiers et les bénéficiaires, et clarifier leurs responsabilités mutuelles.

35. ***Résultats des consultations au sujet du type de conditionnalité et cohérence dans l'application.*** Au cours des consultations sur l'examen de la conditionnalité, les participants se sont exprimés largement en faveur de l'utilisation d'une série d'opérations en formant les

⁴⁹ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238), OPCS, 26 mai 2005.

⁵⁰ Un changement de ce type impliquerait par exemple que a) la CAS devient un document approuvé par le Conseil, qui présente l'affectation des ressources sur une période de trois à quatre ans en fonction des résultats de l'évaluation CPIA ou sur la base de critères de solvabilité ; b) une portion plus importante du financement soit mise à disposition à travers des opérations de décaissement rapide ; c) le Conseil abandonne sa prérogative qui consiste à examiner chaque opération de prêt pendant la période de la CAS ; et que d) les décaissements annuels deviennent automatiques, sous réserve de changements majeurs dans l'application des réformes.

⁵¹ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238), OPCS, 26 mai 2005.

jugements sur l'ensemble des progrès accomplis vers la réalisation des résultats à moyen terme du programme plutôt que de se fonder sur le respect des conditions ex ante classiques.⁵² Toutefois, les participants des pays à revenu intermédiaire ont suggéré que la Banque tienne compte de la question de la cohérence lorsque des jugements sont passés pour les aides à venir.

36. **Les seuils de déclenchement comme outil souple et cohérent pour mesurer la performance.** Dans les prêts-programmes, les seuils de déclenchement (ou mesures préalables attendues) permettent de concilier la souplesse et la discipline dans les programmes pluriannuels. Ces seuils permettent à la Banque de réaliser une évaluation générale pour se rendre compte si suffisamment de progrès ont été accomplis pour passer à la prochaine opération. La bonne pratique indique que pour être utile comme outil d'évaluation de la performance, les seuils de déclenchement doivent être formulés de manière claire et précise, à moins que le seuil en question ne se rapporte explicitement au résultat d'examen sectoriels conduits dans la transparence.

37. **Réponse modulée.** Dans la majorité des crédits PRSC, les seuils de déclenchement ont été convertis en des mesures préalables et ont été franchis avant que l'opération suivante ne soit approuvée, preuve que les programmes concernés évoluaient comme prévu. Néanmoins, dans certains cas la mise en oeuvre a considérablement dévié des attentes (cinq pour cent des seuils de déclenchement n'étaient pas atteints au moment de l'approbation du Conseil), et la Banque a dû adapter son intervention. En principe, lorsque le seuil de déclenchement n'est pas atteint, le montant de l'engagement peut être revu à la baisse ou la prochaine opération retardée. Bien que dans la plupart des cas où les mesures préalables n'avaient pas été exécutées la Banque avait déterminé que des progrès suffisants avaient été accomplis dans d'autres domaines et que cela justifiait le passage à l'opération suivante, dans certains cas, les volumes de prêts ont été réduits et dans d'autres, l'opération en cours a été retardée jusqu'à l'application de mesures correctives. Enfin, quelques programmes bénéficiant de crédits PRSC n'ont pas du tout respecté les conditions prescrites et la série des opérations du programme a dû être interrompue.⁵³

38. **Accès du public aux informations et transparence.** L'expérience de la Banque en matière de transparence est exceptionnelle. Elle rend publics des documents de programme qui décrivent le contexte du pays, l'ensemble du programme soutenu par ses opérations, la conditionnalité appliquée, ainsi que les indicateurs de référence et les seuils de déclenchement indicatifs ; elle publie en outre des documents sur les décaissements en tranches et des documents juridiques pour tous les prêts à l'appui des politiques de développement.⁵⁴ Les décisions relatives au montant du prêt et à l'échelonnement des opérations du programme font l'objet d'un compte rendu transparent réalisé sur la base d'une évaluation des progrès accomplis dans les mesures à exécuter pour passer aux opérations suivantes.

⁵² Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS, juin 2005.

⁵³ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238), OPCS, 26 mai 2005.

⁵⁴ Les paragraphes 29 et 31 de la Politique opérationnelle de la Banque décrivent respectivement les conditions de publication des documents de programme et des documents relatifs au déblocage de tranches. Les conditions de publication de documents juridiques après l'entrée en vigueur d'un prêt figurent au paragraphe 72 de la Politique d'information de la Banque mondiale.

39. **Conditions axées sur la performance.** L'édition 2003 du Rapport annuel sur l'efficacité du développement demandait à la Banque de « tester des approches qui complèteraient les indicateurs intermédiaires et des conditions liées à des indicateurs de résultats directs de résorption de la pauvreté ou à d'autres indicateurs associés à la performance. »⁵⁵ Au cours des consultations, un débat riche s'est instauré sur le rôle potentiel des conditions associées à la performance ; les participants ont unanimement reconnu le rôle important que joue cette catégorie de conditions dans le suivi et l'évaluation pour qu'à moyen terme, les programmes débouchent sur les résultats escomptés. L'approche toute récente adoptée par la Commission européenne de subordonner différentes tranches à des indicateurs de prestation de service présente un intérêt particulier.⁵⁶ Des obstacles d'ordre pratique s'opposent à l'établissement d'un lien direct entre les volumes décaissés et les indicateurs de performance : l'indisponibilité d'indicateurs de performance à court terme (pour la gestion des finances publiques et le développement du secteur privé par exemple), le temps considérable qui s'écoule entre les publications de données, et le risque de pénaliser les gouvernements pour des résultats de performance dont ils n'ont pas la maîtrise.⁵⁷ Une application standard des conditionnalités liées à la performance pourrait aussi réduire le degré de souplesse nécessaire aux programmes et à leur adaptabilité. Il ressort donc de l'expérience des pays que les indicateurs de performance sont un outil essentiel pour mesurer les résultats qu'il faut toutefois utiliser avec prudence si on veut s'en servir comme conditions de décaissement.⁵⁸

B. Améliorer la coordination avec les partenaires financiers

40. Harmoniser l'aide financière permettra de réduire les coûts de transaction ainsi que le poids de la conditionnalité pour les pays bénéficiaires, notamment pour les pays à faible revenu qui dépendent de l'aide. Cela dit, si le gouvernement doit réunir dans un cadre harmonisé les intérêts respectifs des divers partenaires financiers, la matrice des mesures peut s'en trouver rallongée. Par conséquent, plus le programme unifié compte de partenaires financiers, plus le nombre de conditions risque d'être élevé, compromettant ainsi la qualité et la pertinence du contenu. Par ailleurs, dans le cas d'une matrice de mesures unifiée, l'utilisation politique que font certains partenaires bilatéraux des conditions incitera à davantage de prudence pour la répartition des tâches de supervision dans les différents domaines, notamment pour les institutions telles que la Banque dont les Statuts interdisent toute participation politique⁵⁹.

41. **Résultats des consultations sur l'harmonisation et l'alignement.** Toutes les parties ont reconnu qu'il fallait encourager les partenaires de développement, y compris la Banque, à faire mieux pour aligner l'aide sur les priorités des pays, harmoniser les pratiques et réduire les coûts de transaction. Elles pensent, pour la plupart, que ces progrès ne seront possibles que si les pays bénéficiaires prennent les choses en main. Par conséquent, l'harmonisation est en grande partie

⁵⁵ Banque mondiale, 2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform, OED, 2004.

⁵⁶ Commission européenne, EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality, février 2005.

⁵⁷ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238), OPCS, 26 mai, 2005.

⁵⁸ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Modalities of Conditionality (SecM2005-0390/1), OPCS, juin 2005 ; et Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238), OPCS, 26 mai 2005.

⁵⁹ Statuts de la BIRD, article 4, section 10 ; et Statuts de l'IDA, article 5, section 6.

liée à une véritable appropriation des objectifs par le pays et au respect de cette appropriation par les partenaires financiers.

42. ***Améliorer l'harmonisation et l'appui aux stratégies établies par les pays.*** Il faut éviter autant que possible que les conditions des partenaires de développement et de la Banque se contredisent ou se compromettent. Si les tâches sont clairement réparties, l'approche de la conditionnalité de chaque partenaire peut être appliquée efficacement tout en réduisant les coûts de transaction. Attribuer certaines responsabilités à des partenaires majeurs ayant un avantage comparatif peut être un atout. Dans les pays à faible revenu, les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et les rapports d'activité annuels constituent une plate-forme commune permettant de mieux coordonner et harmoniser les bailleurs de fonds. Les gouvernements doivent tendre à négocier un seul programme de réformes global, en réduisant le temps et l'effort ainsi que les activités de préparation, les rapports et le suivi. Le contenu de tous les programmes des bailleurs de fonds doit cadrer avec les priorités des SRP, les programmes être unifiés et simplifiés⁶⁰. L'enjeu pour la Banque sera d'appliquer la diligence voulue et d'harmoniser ses conditions avec celles des autres partenaires de développement, tout en alignant les conditions mêmes des opérations sur le cadre des résultats établi dans les CAS et en maintenant sa propre obligation de rendre compte.

C. Ampleur et spécificité de la matrice de mesures

43. Un programme national de réformes financé par une opération à l'appui des politiques de développement peut s'inspirer des matrices de mesures existantes si les stratégies de développement du gouvernement sont bien formulées et classées par ordre d'importance. Quand ce n'est pas le cas, beaucoup plus que de simples listes de conditions de décaissement, les matrices de mesures deviennent un cadre de référence pour un sous-ensemble de réformes publiques financées par la Banque. Elles permettent aussi d'établir des étapes de mise en œuvre visant à atteindre les objectifs du programme : les gouvernements trouvent souvent utile l'assistance de la Banque pour exploiter un cadre de mise en œuvre et de résultats plus détaillé, surtout au moment de conduire les dialogues sectoriels de fond ou de traiter les questions transsectorielles.

44. ***Longueur de la matrice de mesures.*** La matrice de mesures –qui comprend les actions préalables, les modalités de déclenchement et les indicateurs de référence– est en moyenne devenue plus longue, même si les actions préalables sont moins nombreuses⁶¹. La raison essentielle étant, semble-t-il, que la couverture sectorielle des PRSC, et donc l'ampleur du programme de mesures, s'étendent à mesure que le programme arrive à échéance, augmentant ainsi le nombre d'indicateurs de référence. Les autorités nationales elles-mêmes préfèrent parfois une matrice détaillée qui les aide à mettre en œuvre le programme sectoriel du DSRP. Dans les pays où plusieurs bailleurs de fonds fournissent un soutien budgétaire, la multiplication des

⁶⁰ Dans un certain nombre de pays, les bailleurs de fonds finançant le soutien budgétaire ont signé des protocoles d'accord officiels avec le gouvernement et les partenaires donateurs pour clarifier les règles du jeu (comprenant des mécanismes pour la résolution des différends). Voir Banque mondiale, Good Practice Note on Development Policy Lending: Budget Support Groups and Joint Financing Arrangements, OPCS, juin 2005.

⁶¹ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Recent Trends and Practices (SecM2005-0390/4), OPCS, juillet 2005.

indicateurs de référence est en partie due aux efforts visant à harmoniser certaines préférences des bailleurs de fonds dans un même cadre.

45. **Résultats des consultations sur l'ampleur des conditionnalités.** Pendant les consultations pour l'examen de la conditionnalité, certaines parties prenantes ont souligné la longueur des matrices de mesures dans les opérations financées par la Banque, les dénonçant comme une ingérence microéconomique incompatible avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté⁶². D'autres, toutefois, ont fait observer que les conditions, les seuils de déclenchement et les indicateurs de référence de la Banque doivent être interprétés à la lumière du programme de développement général du pays et des conditions établies par les autres partenaires de développement. Il a été reconnu que les pays devraient axer leurs efforts sur quelques actions indispensables pour la réussite, surtout quand les capacités sont limitées, et que les partenaires de développement, y compris la Banque, devraient faire pareil.

46. **Résultats de l'enquête sur les conditions et les indicateurs de référence.** Les autorités interrogées ne semblaient pas être conscientes de la nette différence établie par la Banque entre les conditions, les seuils de déclenchement et les indicateurs de référence⁶³. Soixante-quinze pour cent des participants ont déclaré que leur pays devaient respecter *toutes* les mesures établies dans la matrice, et 74 % que le gouvernement n'était tenu d'appliquer que *certaines mesures* de la matrice, dont l'importance a été convenue avec la Banque. Ces réponses apparemment contradictoires peuvent être expliquées en partie par le fait que le nombre d'indicateurs de référence est très différent d'un pays à l'autre ayant fait l'objet de l'enquête, ceux empruntant à la BIRD en comptant moins que ceux empruntant à l'IDA⁶⁴. Nombreux sont ceux qui pensaient que l'inclusion de multiples secteurs (79 %) influait plus sur la taille des matrices que la collaboration et l'harmonisation entre les partenaires de développement externes (38 %). Les emprunteurs (72 %) ont généralement reconnu que les matrices de mesures comprenaient des mesures complémentaires à celles requises pour atteindre les objectifs du programme, et que dans le cadre d'opérations multisectorielles, le nombre de mesures à prendre par le gouvernement pour obtenir un appui financier augmente considérablement (77 %). Par ailleurs, d'après 21 % des personnes interrogées, certaines mesures importantes ne figuraient pas dans les matrices. Enfin, les personnes interrogées n'ont pas vu un grand changement dans la souplesse avec laquelle les dérogations officielles sont obtenues (pour les opérations à plusieurs tranches) ou les seuils de déclenchement adaptés (au titre des opérations finançant des programmes).

47. **Éviter de surcharger la matrice.** La Banque a pour mission difficile d'éviter de surcharger la matrice de mesures. S'il est suggéré aux services de la Banque de ne retenir que quelques conditions et seuils de déclenchement véritablement essentiels pour atteindre les résultats du programme, ils ont beaucoup plus de latitude quant aux indicateurs de référence et aux indicateurs de résultat. La Banque peut mieux expliquer sa démarche, mais elle peut aussi

⁶² Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS, juin 2005.

⁶³ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: 2005 Conditionality Survey (SecM0390/3), juillet 2005.

⁶⁴ Trente-trois pour cent des personnes interrogées provenaient des pays empruntant à l'IDA et 14 % d'Afrique, où la plupart des PRSC sont exécutés.

choisir plus judicieusement les mesures qui lui permettront d'obtenir des résultats et limiter ainsi la multiplication des mesures dans les opérations multisectorielles.

D. S'aligner sur les mécanismes de responsabilité des pays

48. Pour une meilleure efficacité de l'aide, le suivi de l'appui aux réformes doit cadrer avec les processus nationaux. L'expérience a montré que lorsque la conditionnalité et le suivi des résultats cadrent avec le propre système de responsabilité du pays, ils facilitent davantage l'harmonisation d'aspects différents, surtout dans les pays où le soutien budgétaire représente une grande part de l'ensemble des ressources budgétaires. Dans les pays à faible revenu plus performants, les PRSC permettent à la Banque d'aligner son financement en faveur des réformes sur les programmes de soutien budgétaire d'autres bailleurs de fonds, et son soutien budgétaire sur la stratégie annuelle de réduction de la pauvreté et les cycles de planification du gouvernement⁶⁵.

49. **Résultats des consultations sur l'obligation de rendre compte et le suivi.** Pendant les consultations, les participants ont indiqué qu'il fallait des dispositifs nationaux plus fiables de gestion et compte rendu financiers, de transparence et de suivi des progrès et des résultats⁶⁶. Pour les bailleurs de fonds fournissant directement un soutien budgétaire à des pays à faible revenu, des progrès en ces domaines contribueraient considérablement à réduire leur propre risque fiduciaire ; ils pensent aussi, à l'instar des pays bénéficiaires, qu'il serait beaucoup plus judicieux d'aligner les processus budgétaires des pays et de renforcer l'exécution du budget.

50. **Résultats de l'enquête sur l'élaboration et l'exécution des programmes.** D'après les autorités nationales, la Banque pourrait simplifier davantage la préparation, la négociation et l'exécution des programmes⁶⁷. Les grandes difficultés en matière de préparation sont l'analyse de l'impact sur les conditions de vie et la pauvreté (58 %), les études analytiques préalables (57 %) et les consultations avec les parties prenantes (51 %), jugées plus pénibles que les aspects fiduciaires (30 %).

51. **Budget et cycles de planification.** L'appui aux programmes devra s'aligner de près sur le budget, les systèmes de planification et les calendriers des gouvernements. Pour aider le gouvernement à planifier et exécuter son budget, les montants engagés devraient être confirmés au moment où le budget est finalisé, et les décaissements débloqués au moment où les ressources sont requises pour exécuter les programmes. Les gouvernements tiennent particulièrement à ce que les examens d'exécution de la Banque (et d'autres partenaires financiers) se fassent en fonction des cycles de compte rendu internes, par exemple l'examen annuel de la performance des stratégies de réduction de la pauvreté ou le cycle interne d'établissement des rapports du gouvernement pendant le processus budgétaire.

E. S'adapter à la situation du pays

⁶⁵ Banque mondiale, Poverty Reduction Support Credits: A Stocktaking (IDA/SecM2005-0238) OPCS, 26 mai 2005.

⁶⁶ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS, juin 2005.

⁶⁷ Banque mondiale, Review of World Bank Conditionality: 2005 Conditionality Survey (SecM0390/3), juillet 2005.

52. Il n'y a pas de réponse unique à tous les problèmes de développement ; dans une large mesure, l'importance d'un problème et sa solution dépendent de la situation particulière d'un pays⁶⁸. Dans l'édition 2003 de l'Examen annuel de l'efficacité du développement, il est indiqué que de solides études analytiques de base étaient un grand facteur de succès des programmes de réformes ; néanmoins, l'examen relève que la Banque n'envisage pas toujours des perspectives différentes ou ne prend pas suffisamment en compte les situations particulières des pays ; il y est recommandé aussi de remplacer les « meilleures pratiques » par des efforts visant à adapter les concepts aux situations spécifiques, en tenant compte des réalités du pays.

53. **Des expériences diverses.** Ces dernières années, la plupart des débats sur la conditionnalité — et des consultations pour l'examen — tournent autour de l'idée d'un soutien budgétaire régulier aux pays à faible revenu performants⁶⁹. Malgré des différences manifestes, des pays à revenu intermédiaire ont également adopté nombre de principes et de meilleures pratiques résultant de ces débats⁷⁰. Toutefois, il est clair que l'approche de la conditionnalité dépend de la situation des pays bénéficiaires, à savoir leurs capacités d'exécution et leur dépendance envers l'aide, le degré d'engagement et la volonté de réforme, l'efficacité de l'utilisation des ressources, le cadre fiduciaire, la stabilité macroéconomique, et la vulnérabilité financière aux crises. L'examen a mentionné tout particulièrement le cas des prêts à l'appui des politiques de développement à l'intention des États fragiles et des entités infranationales dans les pays à revenu intermédiaire.

54. **Conditionnalité dans les États fragiles.** Bien que les participants aux consultations aient reconnu que l'appui aux réformes dans les États fragiles (appelés aussi pays à faible revenu en difficulté) était limité, ils ont aussi déclaré que dans certains cas, il pouvait jouer un rôle fondamental. La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds fournissent un soutien budgétaire au titre de la réduction de la pauvreté et de la reconstruction dans des États fragiles tels que l'Afghanistan et le Timor oriental, la Cisjordanie et Gaza. Dans les pays en transition sortant d'un conflit, certains exemples illustrent bien comment les financements à l'appui des réformes sont utilisés pour organiser le dialogue entre bailleurs de fonds sur les priorités et obtenir des ressources supplémentaires pour le renforcement des capacités⁷¹. Cette expérience est source d'enseignements en matière de bonnes pratiques liées à la conditionnalité ; elle nous montre, notamment, qu'il faut absolument tenir compte, au moment d'élaborer les conditions, d'une évaluation générale des progrès et des capacités institutionnelles et d'exécution limitées du pays. La conditionnalité peut être d'une grande utilité si elle conforte le gouvernement dans sa position d'exécuter des réformes auxquelles il s'est déjà engagé, et facilite l'exécution de sa stratégie. Cela dit, l'insuffisance de l'analyse des politiques des programmes de transition sous-jacents, l'environnement politique instable, les obstacles à l'exécution et le coût élevé engendré par les retards de décaissement sont autant de raisons qui militent en faveur de la souplesse des programmes.

⁶⁸ Banque mondiale, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, 2005.

⁶⁹ S. Koeberle et Z. Stavreski, *Budget Support: Concept and Issues*, Banque mondiale, 2005.

⁷⁰ Banque mondiale, *Review of World Bank Conditionality: Summary of External Consultations (SecM2005-0390/6) OPCS*, juin 2005.

⁷¹ Banque mondiale, *Good Practice Note on Development Policy Operations and Program Conditionality in Fragile States (SecM2005-0353)*, OPCS, juin 2005.

55. **Conditionnalité des prêts au niveau infranational.** Certains emprunteurs de la Banque mondiale sont organisés en fédérations ou quasi-fédérations dans lesquelles les États ou les provinces ont une autonomie législative et administrative dans plusieurs domaines et un pouvoir budgétaire indépendant, y compris le droit de générer des recettes et d'émettre des emprunts⁷². La performance de ces États ou provinces peut jouer un rôle important dans la stabilité macroéconomique, la croissance et la réduction de la pauvreté au niveau national⁷³. La Banque peut accorder des opérations de financement des politiques de développement aux entités infranationales pour appuyer des programmes nationaux de politique budgétaire et sectorielle et des réformes institutionnelles, si ces entités ont des relations budgétaires satisfaisantes avec l'administration centrale et une garantie souveraine. Les considérations générales d'établissement des conditions s'appliquent aussi aux opérations de financement des réformes au niveau infranational⁷⁴. Un des aspects spécifique aux prêts à l'appui des politiques de développement au niveau infranational concerne les mesures à prendre par l'administration centrale de façon à ce que les États mènent à bien leurs programmes (par exemple des mesures visant à appliquer une stricte discipline budgétaire). Ces mesures ne sont ni du ressort de l'entité infranationale ni limitées à l'entité qui reçoit le prêt ; elles doivent donc faire partie des mesures préalables à prendre avant que le prêt ne soit présenté au Conseil.

V. MESSAGES CLES DE L'EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE

56. L'examen de la conditionnalité donne quelques messages et conclusions clés sur l'utilisation de la conditionnalité par la Banque mondiale.

57. **Cadre de la politique opérationnelle.** Les documents distribués pendant les consultations ainsi que les commentaires suscités confirment que la Banque a la capacité d'appliquer des meilleures pratiques dans le cadre de sa politique opérationnelle existante. La politique opérationnelle de la Banque respecte le principe selon lequel la conditionnalité n'a pas pour but d'imposer des réformes ni d'édicter des politiques. La politique opérationnelle OP 8.60, publiée en août 2004, comprend les principes suivants : appropriation par les pays, sélectivité de la Banque, base analytique solide justifiant le choix des réformes, alignement des opérations de la Banque sur la propre stratégie de développement des pays, adaptation de l'aide à la situation des pays dans le cadre de la CAS, importance des conditions pour les objectifs du programme, harmonisation de l'appui et des conditions, alignement des cycles de l'aide sur les cycles de suivi et d'évaluation des pays, et transparence des documents de la Banque. La politique opérationnelle prévoit aussi diverses formules de prêts, adaptées aux préférences et aux besoins de l'emprunteur.

58. **Appropriation par les pays.** Dans le cadre de ses opérations, la Banque reconnaît qu'il ne peut y avoir développement efficace sans adhésion des pays mais, à l'instar des autres

⁷² La plupart des gros emprunteurs de la Banque : l'Argentine, le Brésil, l'Inde, le Mexique, le Pakistan et la Russie.

⁷³ En Inde par exemple, les déficits des États comptent pour près de la moitié du déficit budgétaire consolidé, et les objectifs nationaux ne peuvent être atteints que s'il y a des grandes réformes institutionnelles et politiques au niveau des États.

⁷⁴ Banque mondiale, Good Practice Note on Development Policy Lending: Subnational Lending (SecM2005-0390/8) OPCS, juin 2005.

partenaires de développement, elle éprouve des difficultés à évaluer le degré de cette adhésion et à s'adapter aux contextes en mutation de l'action des pouvoirs publics⁷⁵. Loin d'être un fardeau, les conditions des prêts à l'appui des politiques de développement doivent permettre d'évaluer les progrès. Par ailleurs, la Banque fournit des études et des conseils sur les choix de mesures et reconnaît que les emprunteurs ont besoin d'une marge de manœuvre pour opérer leurs choix et chercher l'appui des parties prenantes. Les difficultés peuvent surgir quand l'appropriation des programmes n'est pas très claire, des groupes distincts au sein du gouvernement et dans le pays pouvant soutenir des programmes à des degrés différents. Dans ce cas, la politique opérationnelle recommande aux services de la Banque de se fonder sur les résultats antérieurs du pays. Cela dit, il faut en général des études approfondies des questions économiques et des indicateurs du degré d'appropriation. Si la Banque juge que les signes d'adhésion sont insuffisants, elle préfère ne pas s'engager dans une opération de prêt plutôt que d'imposer des conditions en retour. Faire preuve de sélectivité n'est pas toujours facile, surtout quand il s'agit d'un redressement important ou d'États fragiles, la Banque étant tenue de peser avec attention le risque couru à s'engager et la possibilité d'obtenir de grandes réformes.

59. **Matrices des opérations finançant des programmes multisectoriels.** La Banque a fait des progrès considérables pour ce qui est d'adapter ses pratiques de prêt aux programmes de réformes complexes et d'axer les conditions sur les actions importantes ; mais plus les matrices de mesures des programmes multisectoriels sont longues, plus elles sont jugées inutilement complexes et interventionnistes. Bien que la Banque ait réduit le nombre de conditions et adopté les prêts-programmes dans lesquels les conditions sont basées sur des actions achevées, l'appui aux vastes programmes multisectoriels publics –notamment dans les pays à faible revenu– a multiplié le nombre d'indicateurs de référence dans les matrices de mesures qui établissent et rendent opérationnel le programme financé par la Banque. Bien ces indicateurs servent avant tout de jalons permettant d'évaluer les progrès et de gérer l'exécution du programme, et ne soient pas des mesures importantes capables d'empêcher les décaissements, les pays y voient une ingérence de la Banque et craignent que les capacités des pays à faible revenu soient mises à trop forte contribution à mesure que les matrices deviennent complexes.

60. **Concilier prévisibilité et performance.** La Banque applique ses conditionnalités de manière claire et transparente mais doit manier avec prudence la flexibilité de l'aide programmatique pour concilier prévisibilité et performance. La Banque établit longtemps à l'avance ses conditionnalités par le biais de conditions ou d'actions préalables prévues (seuils de déclenchement) entraînant la poursuite de l'aide ; ces informations sont rendues publiques dans les documents de la Banque et disponibles sur le site externe de la Banque. Toutefois, notamment dans les prêts-programmes, la démarche de la Banque prévoit une certaine marge de manœuvre pour élaborer des actions préalables et ajuster plus ou moins les montants de l'aide en fonction des résultats. Cette liberté doit s'exercer dans le cadre rigoureux de l'évaluation des progrès, ou la Banque sera accusée de « relever la barre » ou d'annoncer les montants d'aide si tardivement que les emprunteurs doivent trouver d'autres modes de financement. Il faut que les emprunteurs connaissent suffisamment à l'avance les conditions et le niveau de l'aide de façon à adapter leurs plans budgétaires. La Banque fournit un soutien budgétaire prévisible aux pays à

⁷⁵ Pour les pays empruntant à l'IDA, toutes les CAS reposent désormais sur le DSRP. Voir Banque mondiale, Results Focus in Country Assistance Strategies: A Stocktaking of Results-Based CASs (R2005-0042), OPCS, 24 février 2005.

faible revenu performants par le biais des PRSC, toutefois, concernant la prévisibilité à moyen terme, certains gouvernements et partenaires financiers remettent en question sa pratique consistant à ajuster tous les ans le volume des prêts à l'appui des politiques de développement sur la base des évaluations de la performance.

61. ***Concilier harmonisation et obligation de rendre compte.*** La Banque inscrit son approche dans le droit fil des efforts internationaux visant à harmoniser l'aide financière, tout en préservant son propre système de responsabilité. S'agissant de l'harmonisation, les emprunteurs s'inquiètent de voir les conditions augmenter ou se contredire avec la multiplication du nombre de partenaires de développement, sans oublier la hausse subséquente des coûts de transaction. Bien que la structure de gouvernance de la Banque et ses procédures d'examen exigent qu'elle ait un système de compte rendu distinct de façon à réaliser des évaluations indépendantes, son approche de la conditionnalité favorise l'harmonisation autour d'un ensemble unique et cohérent de mesures des résultats conforme au document de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et les bonnes pratiques, élaboré par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques⁷⁶. En revanche, pour ne pas donner l'impression de collusion, et réduire le risque d'une plus grande incertitude de l'aide, certains emprunteurs peuvent choisir de « diversifier » le risque de perte et accepter que les partenaires de développement fassent leurs décaissements en appliquant des indicateurs différents dans le cadre unique.

VI. PRINCIPES DE BONNE PRATIQUE ET PROCHAINES ETAPES

62. Les informations contenues dans l'examen de la conditionnalité jouent un grand rôle dans la diffusion et le renforcement des bonnes pratiques des opérations de la Banque à l'appui des politiques de développement. Dans la présente section, un ensemble de principes de bonne pratique est proposé et on verra comment ils sont appliqués et renforcés dans les prêts de la Banque à l'appui des politiques de développement.

63. ***Appuyer les mécanismes de responsabilité internes.*** Un examen à paraître portant sur l'approche des stratégies de réduction de la pauvreté analyse cette approche et explique comment elle peut renforcer les dispositifs de responsabilité internes des pays à faible revenu, et contribuer à les concilier avec les dispositifs de responsabilité externes⁷⁷. Ce document montre surtout combien il est important d'avoir de bons dispositifs internes qui ne se laissent pas dépasser par les systèmes externes. Il montre aussi comment un bon système de compte rendu interne offre une base solide aux études nationales, au suivi et à l'évaluation, à la participation et l'espace pour la concertation. Les principes de bonne pratique s'inspirent de ces conclusions et mettent l'accent sur le fait que la conditionnalité et les formules de prêts de la Banque à l'appui des réformes sont soucieuses de concilier les critères de responsabilité internes et externes.

⁷⁶ Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector-wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management, *Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), Paris, 2005.*

⁷⁷ *Banque mondiale et FMI, 2005 Review of the Poverty Reduction Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results, à paraître.*

Principes de bonne pratique	
Appropriation	<i>Renforcer l'appropriation des programmes par les pays.</i>
Harmonisation	<i>Convenir à l'avance avec le gouvernement et les autres partenaires financiers d'un cadre de responsabilité coordonné.</i>
Adaptation	<i>Adapter le cadre de responsabilité et les modalités de l'appui de la Banque à la situation du pays.</i>
Importance	<i>Ne choisir que les actions qui permettront d'atteindre les résultats occasionnant le décaissement</i>
Transparence et prévisibilité	<i>Établir des rapports d'activité transparents favorisant un appui financier prévisible et axé sur les résultats.</i>

A. Principes de bonne pratique

64. Les principes de bonne pratique énumérés ci-après s'inspirent des messages clés du présent examen et se développent sur la base de la nouvelle politique opérationnelle relative aux prêts à l'appui des politiques de développement, que la Banque continuera d'appliquer au titre de ses opérations de financement des réformes⁷⁸. Bien que ces principes de bonnes pratiques soient applicables dans tous les secteurs de la Banque, ils peuvent prendre différentes formes selon la situation des pays (l'encadré 1 à la fin de cette section décrit l'expérience de la Banque dans deux pays différents).

I. Renforcer l'appropriation des pays

65. Les prêts et la conditionnalité de la Banque devraient faciliter l'adhésion envers les programmes et les réformes politiques et institutionnelles entrepris par le gouvernement. Pour ce faire, les prêts de la Banque à l'appui des politiques de développement ne doivent financer que les politiques et programmes que les pays ont clairement repris à leur compte. Dans les pays à faible revenu, les réformes figurant dans la stratégie de réduction de la pauvreté adoptée par le gouvernement après des consultations participatives répondent en général à ce critère ; dans d'autres pays, la Banque peut s'en assurer en demandant par exemple que les politiques et programmes proposés par le gouvernement soient approuvés par une élection ou un processus parlementaire. Dans tous les cas, une bonne mise en oeuvre avérée des politiques facilite l'élaboration des programmes publics.

66. ***Évaluer le degré d'appropriation des pays.*** Des analyses économiques permettraient d'avoir des informations complémentaires sur les chances de réussite d'un programme et pourraient servir pour la CAS et pour l'opération elle-même⁷⁹. Peut-être la Banque devra-t-elle aussi laisser le temps aux processus nationaux tels que les débats parlementaires d'avoir lieu avant de finaliser son appui. Au cas où le programme de réformes publiques suscite peu d'adhésion ou ne semble pas très solide, la Banque décidera de ne pas accorder des prêts à l'appui des réformes plutôt que d'imposer des conditionnalités.

⁷⁸ Banque mondiale, From Adjustment Lending to Development Policy Lending: Update of World Bank Policy (R2004-0135), 15 juillet 2004.

⁷⁹ Pour un ensemble d'indicateurs permettant d'évaluer l'adhésion aux stratégies de réduction de la pauvreté, voir Banque mondiale, An Operational Approach to Assessing Country Ownership of Poverty Reduction Strategies, OPCS, février 2005.

67. ***Financer les études et le renforcement des capacités.*** Pour renforcer l'adhésion des pays, il faut se fonder essentiellement sur l'analyse des politiques et des réformes propres aux pays et, selon le cas, sur le renforcement des capacités d'initiative des pays. Sur la base de la CAS et en collaboration avec les autorités nationales et les autres partenaires financiers, la Banque doit identifier tous les grands domaines où les travaux d'analyse sont incomplets et combler elle-même les lacunes (en proposant des activités d'analyse et de conseil, et des études économiques et sectorielles), ou le faire faire par le pays ou une tierce partie. Ces études doivent ensuite être incorporées dans le cadre d'action national tel que le processus du DRSP. En outre, en cas de lacunes, la Banque devrait essayer d'aider le pays à renforcer ses capacités institutionnelles afin de prendre en charge l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des réformes, par le biais de travaux d'analyse communs ou d'assistance technique spécialisée et d'activités de renforcement des capacités.

2. Convenir au départ avec le gouvernement et les autres partenaires financiers d'un cadre de responsabilité coordonné

68. Sous l'impulsion des autorités nationales, les services de la Banque doivent parvenir à un accord avec le gouvernement et les autres partenaires sur un système interne unique et cohérent permettant d'évaluer les progrès accomplis au titre du programme du gouvernement. Ce genre de cadre de responsabilité comprend généralement des mesures, des résultats et des indicateurs de résultats choisis directement dans le programme même du gouvernement sur une période à moyen terme. Selon le cas, en fonction du type d'intervention de la Banque, le cadre de responsabilité peut s'appliquer à l'ensemble du programme ou à un secteur. Dans les pays qui bénéficient de l'appui de plusieurs partenaires, le cadre de responsabilité doit servir à faciliter les interventions concertées : tous les partenaires financiers appuieraient un ensemble de réformes visant à atteindre un ensemble unique de résultats convenus dans le cadre de responsabilité. En général, dans le cadre d'un appui harmonisé et coordonné aux réformes publiques, les tâches sont réparties à l'avance, permettant ainsi à la Banque de suivre des règles externes dans certains domaines, selon le cas, sans compromettre pour autant ses normes de qualité. (L'encadré 1 décrit l'expérience de la Banque au Mozambique).

3. Adapter le cadre de responsabilité et les modalités d'appui de la Banque à la situation du pays

69. Le cadre de responsabilité ne doit jamais servir à ajouter des réformes au programme du gouvernement, ou à faire passer des préférences non convenues ; par conséquent, tout cadre de responsabilité convenu doit cadrer complètement avec les intentions de réformes déclarées du gouvernement et ses mécanismes de responsabilité internes⁸⁰. Par ailleurs, les modalités, la taille et la fréquence de l'examen de l'avancement au titre des programmes gouvernementaux doivent pleinement tenir compte de la situation du pays, des capacités et de la volonté de réforme par exemple. Ainsi, dans les pays qui ont déjà entrepris de grandes réformes, l'examen doit porter surtout sur la mise en œuvre durable des réformes plutôt que sur de nouvelles réformes, et le

⁸⁰ Comme mentionné plus haut, en vertu de la politique opérationnelle OP 8.60, les prêts à l'appui des politiques de développement ne sont accordés qu'aux pays dont les programmes sont suffisamment solides. Par exemple, un pays devra s'employer à résoudre ses faiblesses fiduciaires reconnues dans le cadre de son propre programme.

cadre de responsabilité ne devrait comprendre que quelques étapes ou indicateurs importants permettant de suivre si la mise en œuvre durable des réformes produit les résultats escomptés dans l'ensemble. En revanche, si des réformes considérables sont en cours, le cadre de responsabilité pourrait prévoir un suivi plus attentif des réformes et des résultats dans le temps et comprendre un ensemble limité d'indicateurs complémentaires liés au programme.

70. **Modalités et calendrier de l'appui.** Les modalités et le calendrier de l'appui doivent correspondre aux besoins spécifiques du programme et du pays. Le choix du prêt de la Banque — qu'il s'agisse de décaissements à tranches uniques ou multiples, de prêt-programme ou à court terme, de prêt général ou plus spécialisé, accordé au niveau national ou infranational — doit prendre en compte les préférences et les besoins du pays. Dans le cadre de l'appui aux réformes dans les États fragiles, une attention particulière est accordée à la situation des pays et aux capacités institutionnelles. La Banque ne doit appuyer des réformes difficiles (privatisation, libéralisation des échanges, redevances, etc.) que si elle connaît l'économie politique de la réforme du pays et son aide se justifie quand ces réformes font partie d'une stratégie gouvernementale bien conçue et largement soutenue. De même, le calendrier des opérations de la Banque doit correspondre aux besoins de financement du pays et à ses processus d'approbation internes tels que la session budgétaire du parlement.

4. Ne choisir que les mesures importantes permettant d'atteindre les résultats occasionnant le décaissement

71. Au moment d'établir les conditions du prêt, les services de la Banque et le gouvernement devraient choisir dans le cadre de responsabilité convenu les réformes politiques et institutionnelles sans lesquelles les résultats du programme ne pourraient être atteints et qui correspondent au cadre de résultats de la CAS. Ces réformes pourraient servir de mesures préalables pour les prêts en une tranche, de conditions de décaissement dans le cas des prêts en plusieurs tranches, ou de futures mesures préalables indicatives (ou « seuils de déclenchement ») pour les activités de suivi dans le cadre d'un prêt-programme. Les seuils de déclenchement dans les prêts-programmes doivent être clairement indiqués et signalés aux autorités nationales ainsi que dans les documents présentés au Conseil. Cette souplesse ne doit pas servir à introduire des nouvelles conditions de décaissement non prévues ou à abaisser les normes de performance. Si le gouvernement en convient, les seuils de déclenchement peuvent, si nécessaire, être modifiés ou remplacés par des mesures préalables différentes dans le but d'atteindre les résultats escomptés. Toutefois, ce changement ne doit pas servir à « faire passer » d'autres réformes en ajoutant de nouvelles conditions convenues ou non dans le cadre de responsabilité. Par exemple, les indicateurs de référence figurant dans nombre de matrices de mesures et qui décrivent le programme de réformes global ne doivent pas être utilisés comme actions préalables supplémentaires pour décaisser les prêts suivants. En revanche, quand un domaine est jugé important et occasionne le choix d'un seuil de déclenchement, la Banque doit indiquer clairement dans les opérations de suivi comment les résultats attendus seront obtenus, même si parfois, les actions initiales ont dû être modifiées pour prendre en compte les changements sur le terrain.

72. **Présentation du programme.** Dans la mesure du possible, les documents opérationnels de la Banque doivent s'inspirer des programmes et réformes existants du gouvernement. Si le cadre de responsabilité convenu établit de manière cohérente les actions, les réalisations et les

résultats du programme gouvernemental, il suffit de n'inclure dans les documents présentés au Conseil de la Banque que quelques conditions et seuils de déclenchement ainsi qu'un ensemble d'indicateurs de résultats connexes. Ces conditions ou seuils de déclenchement et indicateurs de résultats permettront de savoir comment la Banque suit l'avancement du programme et établiront clairement les éléments requis par la Banque pour débloquer ses ressources. Les indicateurs de résultats serviront aussi à évaluer dans quelle mesure les opérations de la Banque atteignent les objectifs de développement attendus, et doivent correspondre à ceux des CAS axées sur les résultats. Le cadre de responsabilité –qui est un ensemble d'actions, d'objectifs et de résultats– peut être joint en annexe à la Lettre de politique de développement pour définir les intentions du gouvernement au titre du programme, et la Lettre de politique de développement peut prendre la forme d'une lettre succincte résumant les intentions de réformes et renvoyant au cadre de responsabilité. Dans ce cas, il sera inutile d'inclure une « matrice de mesures de la Banque » séparée dans les documents du programme.

73. **Indicateurs d'impact.** Les indicateurs d'impact sont importants pour mesurer les résultats. Pour les opérations de la Banque, des indicateurs de résultats et d'impact, accompagnés de scénarios de base et d'objectifs clairs, doivent être inclus dans les cadres de performance comme instruments clés de mesure des résultats obtenus au titre du programme du gouvernement, et suivis de près. Certains indicateurs du cadre de performance peuvent également servir à mesurer les résultats des CAS et des opérations de prêt de la Banque. Toutefois, ils doivent être maniés avec beaucoup de précaution s'ils sont utilisés comme conditions de décaissement ou seuils de déclenchement. Pour jouer ce rôle, les indicateurs devront pouvoir réagir rapidement aux réformes du gouvernement et être mesurés avec assez de régularité et de précision. Certains indicateurs de prestation de services dans les secteurs sociaux remplissent peut-être ces critères (le « taux de vaccination » ou le « taux d'achèvement des études primaires », par exemple), mais en général, les réformes institutionnelles, notamment dans le secteur de la gestion des finances publiques, se prêtent moins à cette approche.

5. Effectuer des examens de l'avancement des programmes transparents qui favoriseront un appui financier prévisible et axé sur les résultats

74. Dans le cadre de l'appui à moyen terme de la Banque, l'examen de l'avancement des programmes doit être fait régulièrement et correspondre au cycle d'évaluation et de suivi du pays. Dans nombre de pays, cet examen a lieu au moment de la préparation du budget ou des rapports d'étapes annuels des SRP ; l'examen pouvant ainsi s'inspirer de plusieurs processus d'examens sectoriels échelonnés sur une certaine période. Dans la mesure du possible, les procédures internes de compte rendu du gouvernement (par exemple, les rapports obligatoires au parlement) ainsi que ses systèmes d'établissement des rapports et cadres de suivi doivent être utilisés pour répondre au besoin d'informations de la Banque et d'autres partenaires. En outre, la Banque doit activement encourager les gouvernements à renforcer leurs propres mécanismes de compte rendu et systèmes de suivi. Les coûts de transaction des examens doivent être réduits autant que possible en procédant à des examens conjoints avec d'autres partenaires intéressés de façon à minimiser le nombre de demandes d'informations individuelles. Sur la base de l'examen de l'avancement, qui doit reposer sur l'application des seuils de déclenchement et des conditions, et d'une évaluation de l'avancement général vers les résultats attendus, la Banque adapte le niveau des financements aux résultats. À cet égard, les services de la Banque pourront mettre à profit les leçons tirées récemment de l'expérience des réponses modulées dans le cadre des

PRSC (voir paragraphe 37) pour ajuster son appui financier. En outre, toute décision d'aide financière doit être annoncée suffisamment à l'avance pour être prise en compte dans les processus de décision et d'allocation du budget du pays.

75. **Gestion et évaluation des résultats.** L'examen de la performance doit résolument encourager une culture de la gestion et de l'évaluation des résultats. À l'aide des réformes et des indicateurs figurant dans le cadre de responsabilité, l'examen de la performance doit non seulement rendre compte de l'exécution des réformes et des progrès réalisés, mais aussi favoriser l'analyse et les commentaires de façon à améliorer l'impact des réformes publiques.

Encadré 1. Bonne pratique dans des contextes nationaux différents

A. Pays à faible revenu : le Mozambique

Au Mozambique, la Banque s'est engagée dans une série de prêts et de dons à l'appui des politiques de développement fondées sur des programmes, y compris un crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté. Le Mozambique a adopté un DSRP en 2001 et préparé des mises à jour annuelles de son plan de mise en oeuvre du DSRP, une rétrospective de la mise en oeuvre du DSRP et un rapport d'exécution du budget. La préparation de ces rapports correspond au propre cycle budgétaire du gouvernement et à son système de compte rendu. Sur la base de ces documents, en 2004, le gouvernement a entrepris de s'accorder tous les ans avec un groupe de bailleurs de fonds (au nombre de 17 en 2005) sur un maximum de 50 mesures et indicateurs de résultats réunis dans un Cadre commun d'évaluation des activités (PAF). Un examen de l'avancement au titre du PAF est effectué deux fois par an, en avril-mai et en septembre-octobre, le premier examen portant essentiellement sur les réalisations de l'année précédente, et le second sur l'exécution à mi-parcours et le budget provisoire de l'année suivante. Les bailleurs de fonds utilisent l'examen d'avril-mai pour annoncer l'appui financier de l'exercice suivant (commençant en janvier), et chaque bailleur peut moduler ou suspendre son aide sur la base de cette évaluation de la performance. Les engagements de financement des bailleurs de fonds sont confirmés en septembre-octobre une fois présenté le budget final pour l'année suivante et, dans le cas de la Banque, le budget approuvé par le Conseil. La Banque a aligné les conditions de décaissement et les seuils de déclenchement du financement des futurs PRSC sur le PAF, empruntant un ensemble de six à huit mesures à ce cadre interne unifié. De surcroît, les 12 prochains mois, la Banque alignera son cycle d'examen interne, le processus de décision du Conseil et son cycle de décaissement sur le cycle d'examen du PAF.

B. Pays à revenu intermédiaire : El Salvador

Le gouvernement salvadorien, élu sur la base d'un programme solide, a demandé l'aide de la Banque sous forme d'une série de prêts-programmes à l'appui des politiques de développement au titre de la CAS 2005-08. Un premier prêt à l'appui des politiques de développement a été approuvé en début 2005 sur la base des solides réformes déjà entreprises par le gouvernement pour intégrer et rendre compétitif le commerce, et réformer les finances publiques et la gouvernance. À l'issue des discussions avec le gouvernement, un autre ensemble de dix mesures de suivi a été retenu dans ces domaines de façon à servir d'indicateurs de progrès clés pour la poursuite de l'aide. En outre, le gouvernement a défini ses objectifs de façon à pouvoir établir des indicateurs de résultats pour les secteurs d'action de la CAS ; ces objectifs constituent aussi les résultats attendus du prêt à l'appui des politiques de développement. La Banque envisage d'aligner son examen de l'avancement sur le cycle d'approbation budgétaire du parlement de façon à ce que les futurs prêts soient ratifiés en même temps que les futurs budgets. La grande corrélation entre les réformes prévues et le potentiel de croissance du pays et les résultats budgétaires signifie aussi que l'évaluation que fait la Banque de la cote de crédit, et donc le volume global des futurs prêts à décaissement rapide pendant la période couverte par la CAS, dépendent des progrès accomplis au titre du programme.

B. Prochaines étapes : appliquer les principes

76. À l'issue de la réunion du Comité du développement en septembre 2005, la mission de la Banque sera de diffuser les conclusions de l'examen de la conditionnalité et d'appliquer les principes de bonne pratique.

77. **Communication.** La Banque mettra à profit les relations de ses services opérationnels et de ses bureaux-pays avec les emprunteurs, ainsi que les forums et ateliers internationaux avec les autres partenaires de développement, pour partager les conclusions du présent examen ; ce qui signifie donc :

- Mieux faire connaître aux pays partenaires l'approche de la Banque en matière de prêts à l'appui des réformes, notamment la particularité des prêts-programmes et la différence entre les actions préalables, les seuils de déclenchement, les conditions de déblocage des tranches et les indicateurs de référence.
- Obtenir plus d'information sur les réactions des emprunteurs et assurer le suivi des questions identifiées dans l'étude (la complexité des opérations, la couverture thématique des prêts à l'appui des réformes par exemple).
- Faire connaître régulièrement et systématiquement au grand public la réorientation de la Banque vers les prêts à l'appui des politiques de développement et son approche de la conditionnalité.
- Permettre aux pays d'entretenir des relations étroites et d'échanger leurs expériences ainsi que les résultats des études sur l'application de la conditionnalité avec le FMI, les banques de développement multilatérales et d'autres partenaires de développement.

78. **Application des principes de bonne pratique.** Les principes de bonne pratique, à savoir l'appropriation, l'harmonisation, l'adaptation, l'importance, la transparence et la prévisibilité, devront être évalués à l'aune des problèmes pratiques qui se posent aux opérations financées par la Banque au jour le jour. On peut s'attendre à ce que leur application totale contribue à réduire les problèmes et contraintes inhérents à la conditionnalité, sans pour autant les éliminer complètement. Par le biais de directives, formations et processus d'examen institutionnels de certaines opérations, la direction de la Banque recommandera à ses services d'appliquer systématiquement les principes de bonne pratique et de diffuser les meilleures pratiques. Il s'agira, notamment, de :

- Donner des indications visant à développer l'échange de vues avec les parlements et les autres parties prenantes, renforcer l'analyse économique dans le cadre des études analytiques générales, et concilier sélectivité et appropriation dans le cadre des opérations de financement des politiques de développement.
- Donner des conseils aux gouvernements et aux services de la Banque sur les principes d'élaboration de cadres de responsabilité précis, notamment sur l'utilisation rigoureuse et logique des actions et des indicateurs, reposant dans la mesure du possible sur des documents et processus internes.

- Partager les nouvelles expériences internationales en matière de bonnes pratiques de sorte que les processus nationaux élaborent des cadres de responsabilité sous la direction des gouvernements.
- Faire des commentaires sur le choix et faire connaître les conditions, seuils de déclenchement et indicateurs de résultats clés figurant dans les cadres de responsabilité, dans le but d'aligner les impacts du programme sur le cadre de résultats de la CAS.
- Rappeler d'utiliser de manière plus stricte les indicateurs de référence dans les futures opérations de la Banque, notamment celles couvrant plusieurs secteurs et faisant appel à une grande coordination des bailleurs de fonds.
- Donner des indications sur la façon de bien présenter les cadres de responsabilité et les actions et indicateurs respectifs dans les documents du programme.
- Donner des indications sur les résultats attendus en matière d'examens de l'avancement par rapport aux cadres de responsabilité, et leur utilisation effective dans les opérations de la Banque.

79. ***Examen des prêts à l'appui des politiques de développement.*** Un examen des prêts à l'appui des politiques de développement sera effectué pendant l'exercice 07. Il fera le bilan de l'application des principes de bonne pratique et mettra à jour les données sur la conditionnalité. Le document entrera dans la préparation de l'examen à mi-parcours d'IDA 14.

CONSULTATIONS EXTERNES POUR L'EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE

Tableau 1. Consultations externes				
Date	Lieu	Pays d'accueil	Objectif	Participants
<i>Décembre 2004</i>	Londres	GB (DFID)	Avis sur le principe d'examen	Bailleurs de fonds, chercheurs, organismes d'aide et organisations de la société civile
<i>Janvier 2005</i>	Londres	Conférence ODI/LICUS	Examen de la conditionnalité dans les États fragiles	Pays bénéficiaires, chercheurs, bailleurs de fonds et ONG
<i>Février 2005</i>	Vidéo-conference	Banque mondiale	Examen de la pratique de la conditionnalité avec les BDM	Banques de développement multilatérales
<i>Février 2005</i>	Paris	Banque mondiale	Consultation avec les OSC	Représentants des OSC des pays développés et en développement
<i>Avril 2005</i>	Berlin	Allemagne (BMZ/InWent)	Consultation avec certains emprunteurs et bailleurs de fonds	Pays emprunteurs, ONG des pays emprunteurs et organismes d'aide
<i>Avril 2005</i>	Washington	Réunions du printemps de la Banque mondiale	Consultation avec les pays à faible revenu	Gouvernements et parlementaires des pays à faible revenu
<i>Avril 2005</i>	Washington	Réunions du printemps de la Banque mondiale	Consultation avec les OSC	Représentants des OSC des pays développés et en développement
<i>Mai 2005</i>	Cape Town	Banque mondiale/SPA	Échanges de meilleures pratiques en matière de soutien budgétaire	Pays empruntant à l'IDA, chercheurs et organismes d'aide
<i>Juin 2005</i>	Washington	Banque mondiale	Consultation avec les pays à revenu intermédiaire	Gouvernements des pays à faible revenu, BDM
<i>Janvier à juin 2005</i>	Site de la Banque	Consultations ouvertes	Forum ouvert en vue de l'examen	Grand public
<i>Mai 2005</i>	Internet	Consultant indépendant	Étude sur la façon dont les autorités nationales voient la conditionnalité	Hauts fonctionnaires des pays ayant obtenu des prêts à l'appui des politiques de développement, Ex. 00-05

ETUDES ANALYTIQUES POUR L'EXAMEN DE LA CONDITIONNALITE

Tableau 2. Études analytiques			
Titre du document	Cote	Date	Objectif
Issues Paper	CODE2005-0002	19 jan. 2005	Établir le principe de l'examen de la conditionnalité
Conditionality Revisited	ISBN 0-8213-6013-2	Avril 2005	Compilation d'articles sur la conditionnalité
PRSC Retrospective	IDA/SecM2005-0238	26 mai 2005	Bilan de l'expérience en matière de PRSC
Conditionality in Fragile States	SecM2005-0353	Juin 2005	Cahier pratique sur les opérations de financement des politiques de développement dans les États fragiles
Budget Support Groups and Joint Financing Arrangements	SecM2005-0361	Juin 2005	Cahier pratique sur les principes de fonctionnement des groupes de travail sur l'aide budgétaire
Results in Development Policy Lending	SecM2005-0365	Juin 2005	Cahier pratique sur la mise en avant des résultats dans le cadre des opérations de financement des politiques de développement
Subnational DPL	SecM2005-0390/8	Juin 2005	Cahier pratique sur les prêts à l'appui des politiques de développement au niveau infranational
Progress Report to CODE	CODE/A2005-0015	24 juin 2005	État d'avancement de l'examen de la conditionnalité
Trends in Policy-Based Lending	SecM2005-0390/4	21 juillet 2005	Mise à jour de l'évolution du nombre et du contenu des conditions, y compris les conditions conjointes de la Banque et du FMI
Modalities of Bank Conditionality	SecM2005-0390/1	21 juillet 2005	Interprétation et principales formes de la conditionnalité
Summary of Consultations	SecM2005-0390/6	21 juillet 2005	Comprenant certains emprunteurs dans les États fragiles, les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire
Content of Conditionality	SecM2005-0390/	21 juillet 2005	Évolution du contenu de la conditionnalité
Summary of Conditionality Survey	SecM2005-0390/3	21 juillet 2005	Résumé des résultats de l'étude envoyé aux autorités des pays emprunteurs
Legal Aspects of Conditionality	SecM2005-0390/2	21 juillet 2005	Aspects juridiques de la politique et de la pratique de la conditionnalité
Literature Review	SecM2005-0390/7	21 juillet 2005	Examen des récentes études analytiques et leurs recommandations
Conditionality Review: Summary Findings	SecM2005-0390	21 juillet 2005	Conclusions de l'examen de la conditionnalité et projet de principes de bonne pratique