

IEG

INDEPENDENT EVALUATION GROUP
GROUPE D'ÉVALUATION INDÉPENDANTE



BANQUE
MONDIALE

L'action menée dans les transports depuis dix ans

Evaluation de l'aide de la Banque mondiale
dans le secteur des transports, 1995–2005



Résumé de
l'évaluation



Déclaration du Groupe consultatif externe

Les membres du groupe consultatif externe apprécient les efforts déployés par l'IEG pour préparer le présent rapport. Comme on pouvait s'y attendre, le rapport souligne que le secteur des transports est l'un des plus importants secteurs qui concourent à la réalisation du développement national et international, contribuant pour 5 à 6 % au PIB mondial. Aucune entité unique des Nations Unies ne se charge exclusivement du transport, en raison du rôle d'appui de celui-ci à tous les secteurs, aussi la Banque a-t-elle assumé une responsabilité cruciale envers ses États membres et satisfait leurs attentes dans une large mesure.

Au cours de la dernière décennie, bien plus de 15 % des prêts de la Banque ont été consentis au profit de 642 projets portant sur le transport ou comportant des éléments relatifs au transport, pour un montant d'emprunt totalisant plus de 30 milliards de dollars. Les engagements de la Banque en faveur des projets de transport ou des projets liés au transport se classent au troisième rang en importance après le secteur du droit, de la justice et de l'administration publique, et les secteurs sociaux.

Le rapport contient une mine de renseignements concis de portée mondiale, des exemples bien choisis et d'utiles études de cas, fournissant ainsi des éléments d'appréciation de première main qui permettent de comprendre les opérations de la Banque ainsi que les efforts et les points de vue de son personnel chargé du secteur des transports. La présentation des constatations est trans-

parente, les conclusions sont adéquatement étayées par des documents et les recommandations formulées de façon judicieuse. Le rapport établit par conséquent une solide base sur laquelle la direction peut s'appuyer pour élaborer et adopter de nouvelles stratégies et mesures visant à atteindre les cibles actuelles ainsi que les futurs objectifs mondiaux. Il présente par ailleurs un grand intérêt pour les pays bénéficiaires et bailleurs de fonds, ainsi que pour les autres parties prenantes.

Il est regrettable que ce rapport soit la première évaluation des opérations du secteur des transports depuis la création de groupe d'évaluation de la Banque en 1973. Il est opportun d'instituer une évaluation quinquennale relais intermédiaire de moindre ampleur qui, ajoutée aux évaluations individuelles des projets, peut compléter les études décennales et permettre de

suivre l'évolution des tendances et des résultats des opérations de la Banque par rapport aux stratégies à moyen et à long termes de l'institution.

L'évaluation adopte une méthodologie bien structurée comprenant des étapes successives, interactives, soigneusement conçues et mises en œuvre. Ces étapes consistent en une analyse des travaux antérieurs couvrant l'examen des 642 projets susmentionnés, l'étude des évaluations existantes des différents projets de la Banque, la demande d'études thématiques spéciales sur l'entretien des routes et les fonds routiers, un tour d'horizon mondial des partenariats public-privé dans le secteur des transports, l'examen du programme spécial de politique de transport en Afrique, ainsi que l'extraction de renseignements contenus dans les études d'impact existantes effectuées au Brésil et au Maroc, et dans une étude multilatérale réalisée au Ghana. En outre, des entrevues ont été menées avec le personnel de la Banque chargé du secteur des transports et avec les parties prenantes (responsables gouvernementaux, fournisseurs de services de transport et parties intéressées), et des monographies nationales détaillées ont été élaborées au Brésil, en Inde et en Tanzanie. Il s'ensuit qu'un admirable équilibre géographique a été établi entre les pays et continents en développement. Par ailleurs, le rapport a dûment tenu compte des délibérations du groupe consultatif et des points de vue exprimés par ses membres pendant le déroulement de l'évaluation.

Le rapport s'achève sur des recommandations découlant logiquement des constatations et des résultats de l'analyse. Le groupe souscrit à ces recommandations. En outre, toutefois, nous tenons à souligner d'importantes questions qui sont tout particulièrement préoccupantes. Quelques-unes de ces questions ont déjà été abordées dans le rapport, tandis que d'autres sont subsidiaires.

- Le fait que certains projets n'aient pas pu réaliser leurs objectifs et atteindre leurs cibles institutionnelles et financières pendant la période prévue est décourageant et doit être évité. Il est nécessaire de fixer des objectifs de projet réalistes et réalisables, peu importe les aspirations du pays ou de la Banque.
- Le rapport montre que le suivi et l'évaluation sont jugés les « moins satisfaisants » au niveau des sous-projets, dans l'analyse de la réalisation des objectifs. Le groupe estime pas conséquent qu'il est d'une importance capitale que la Banque et le personnel chargé du secteur des transports adoptent des stratégies appropriées et cherchent de meilleures méthodes, indicateurs et outils (par exemple les matrices de planification et les indicateurs de rendement cible) qui sont appropriés pour entreprendre un suivi et une évaluation « axés sur les résultats » des projets. Ces méthodes, indicateurs et outils doivent être définis pendant la phase préparatoire du projet.
- L'assistance technique de la Banque est souvent peu viable dans les pays bénéficiaires ; d'où la nécessité de réévaluer et d'améliorer les stratégies y afférentes. Il importe d'assurer une appropriation impulsée par le pays, une telle démarche étant préférable à l'imposition et à l'exécution de « conditions préalables à l'accord ».
- Dans certains cas, les consultants internationaux recrutés et le personnel de la Banque ignorent les réalités, les obligations nationales et les besoins du pays. De ce fait, les missions de la Banque peuvent recommander des mesures ou des projets qui ne répondent pas aux préoccupations, aux priorités ou aux besoins immédiats du pays. Si les décideurs du pays bénéficiaire ne sont pas conscients de telles lacunes, on risque de lancer et de faire avancer des projets mal conçus, gaspillant du temps et des ressources. La direction de la Banque doit examiner soigneusement la sélection des membres des équipes de mission. Il convient de passer des contrats professionnels avec les consultants nationaux et les universitaires spécialistes des questions de transport, plutôt que de les interviewer tout simplement, comme le veut la pratique courante.
- De même, la formation assurée par la Banque ne tient parfois pas compte du contexte, des besoins, des capacités et des réalités nationales. La Banque doit exploiter pleinement le savoir-faire local relatif à l'éducation en matière de transport dans le pays bénéficiaire,

partout où une telle expertise est disponible. Si cela s'avère impossible, il convient de recourir au savoir-faire des pays voisins ou de ceux qui vivent des situations similaires. Ce faisant, on assurerait une initiation, une planification, une conception et une mise en œuvre réalistes de la formation.

- Le groupe appuie fermement les constatations du rapport qui ont trait à l'encouragement de la Banque à entreprendre dans les pays en développement des projets multi-institutionnels et/ou multisectoriels plus risqués, notamment ceux portant sur la sécurité routière, le transport urbain et le transport rural :

a) Plus de 3 000 personnes meurent chaque jour de suite d'accidents de la circulation. Les pays à revenu faible ou intermédiaire enregistrent 85 % de tels décès et 90 % des cas de traumatisme (1 à 2 % du PIB), et à ce jour les projets de la Banque ayant des composantes sécurité routière affichent un bilan mitigé, leurs résultats étant souvent non viables. D'où notre appel en faveur d'une évaluation exhaustive de ces projets, avec analyse des lacunes, examen de la meilleure méthodologie et adoption d'une nouvelle stratégie, notamment l'approche multidisciplinaire cohésive mentionnée dans le rapport.

b) Étant donné que dans les pays en développement, le nombre de villes abritant plus d'un million d'habitants devrait augmenter, passant de 268 à 358 entre 2000 et 2015, nous encourageons davantage de projets de transport urbain qui font une large place à l'atténuation des causes du problème de transport, plutôt que de se contenter d'en combattre les symptômes, comme cela a été le cas dans bien des projets antérieurs. On pourrait s'attaquer au problème que pose la gouvernance des villes dans des conditions d'extension tentaculaire, afin d'améliorer leurs institutions et de réformer leur réglementation ; les prêts peuvent servir à mettre en œuvre ces changements.

c) Bon nombre de citoyens des pays en développement sont des personnes pauvres

vivant en milieu rural et dont l'accès aux moyens de transport est souvent assez restreint ou quasiment nul ; le transport des produits agricoles vers les marchés leur est très difficile. L'atténuation de la pauvreté, l'un des objectifs clés du programme de développement, ne peut se réaliser que si la pauvreté rurale est réduite, le transport jouant à cet égard un important rôle de catalyseur. Nous appuyons donc l'octroi d'une plus grande priorité aux projets de transport durable en milieu rural.

- Compte tenu du volume signalé de prêts massifs consentis à l'appui de l'infrastructure routière interurbaine pendant la dernière décennie (73 % des engagements de la Banque au profit du secteur des transports) et en reconnaissance du bien-fondé de la recommandation claire du rapport selon laquelle il convient de réorienter les priorités des opérations de transport vers les préoccupations environnementales et sécuritaires, le groupe appuie l'accroissement des prêts au cours de la prochaine décennie au profit des projets qui s'attaquent au réchauffement planétaire et aux coûts croissants de l'énergie (par exemple en planifiant l'utilisation des terres/du transport, en restreignant l'utilisation des voitures et en réduisant les trajets parcourus, en encourageant le passage à des modes de transport respectueux de l'environnement, etc.). À cela s'ajoute la prise en compte des préoccupations environnementales dans tous les projets ; les capacités et les obligations des pays en développement ne doivent pas être négligées.

- Plusieurs parties du rapport traitent du transport non motorisé, attirant l'attention sur son importance pour les pauvres des zones urbaines et rurales des pays en développement, ainsi que sur la proportion considérable de trajets quotidiens qui sont effectués via ce mode de déplacement. Le rapport met par ailleurs l'accent sur le piètre état des installations de transport non motorisé dans nombre de pays et sur la rareté des projets liés à la Banque. Nous apprécions cette constatation et exhortons la Banque à financer davantage de projets de transport non motorisé, tout en soulignant le problème du manque de parrains prêts à

fournir du financement « hors du budget public », car par nature de tels projets génèrent un revenu nul ou infime. Toutefois, les piétons et les cyclistes sont également des contribuables. La Banque et ses clients doivent trouver et élaborer de nouvelles stratégies d'appui au transport non motorisé qui soient plus durables et tirent parti du caractère inoffensif pour l'environnement de ce mode de déplacement, ainsi que de ses effets bénéfiques sur les personnes et les familles, par rapport aux modes de transport motorisé. Il convient de solliciter l'appui des organismes internationaux intéressés (par exemple le Fonds pour l'environnement mondial, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, etc.).

- Nous appuyons clairement l'appel stratégique lancé par le rapport en faveur d'une dotation adéquate en personnel du secteur des transports ; le groupe soutient assurément le recrutement d'un plus grand nombre d'employés ayant une longue expérience ainsi que de jeunes professionnels. Cela permet d'assurer une transmission harmonieuse de l'expérience, la viabilité de la qualité (innovation) et de la quantité des projets, et la diffusion des connaissances auprès du personnel des clients pendant l'exécution des projets ; l'absence de ces mesures est une lacune attribuable à la pénurie de personnel évoquée dans les entrevues avec le personnel du secteur des transports.
- Il est décevant pour le groupe et la communauté mondiale du transport, tout particulièrement les chercheurs, entre autres, de constater qu'il existe peu de publications et de recherches sur les résultats, les données et la base de connaissances des projets de la Banque. Par rapport à l'énorme ampleur des opérations de prêt de la Banque et au nombre de projets réalisés durant la dernière décennie, le niveau d'intervention dans le secteur des transports est infime : une proportion de 4,3 % seulement de tous les travaux de recherche, rapports et publications de la Banque lui est consacrée. De toute évidence on espère davantage dans les dix prochaines années.
- Il importe d'adopter une approche des projets qui est propre au pays, car dans tous les États toutes les conditions ne s'observent pas et toutes les règles ne sont pas appliquées. Cela est essentiel pour réussir et pour obtenir des résultats pratiques. À titre illustratif, la construction du métro ne doit intervenir que dans les mégavilles et celle des routes de toutes saisons dans les pays ayant un climat variable, et il convient de ne lier la mise en place de certains types de services de technologie de l'information aux capacités techniques du pays que pour en assurer la viabilité (entretien et/ou modernisation). Une telle approche est dictée à la fois par l'histoire ; la taille ; les conditions et les problèmes existants ; les stades de développement antérieurs ou futurs prévus ; les obligations économiques, sociales et politiques ; le niveau et la nature de la bureaucratie ; la réglementation actuellement en vigueur ; la performance institutionnelle et la culture nationale de l'administration publique.
- Nous appuyons fermement l'approche de la Banque consistant à encourager la participation du secteur privé et à supprimer les obstacles entravant la formation de partenariats public-privé dans le secteur des transports des pays en développement et des économies en transition. Cette approche est tout particulièrement importante dans le cas des routes et de l'entretien routier, des ports et des aéroports. Elle peut également s'appliquer à certains aspects du transport ferroviaire (voies, entretien, exploitation des trains) et être surtout encouragée dans la navigation intérieure, le transport public urbain et certains projets de gestion du trafic. Les enseignements tirés du succès des fonds routiers et des expériences antérieures acquises à l'échelle mondiale en matière de partenariat public-privé dans le domaine du transport sont brillamment examinés et analysés dans le rapport, et ils sont fort appréciés par le groupe. Nous encourageons vivement les pays membres et les services de la Banque à tirer parti des utiles enseignements présentés, en tenant compte de chaque contexte national et en mettant l'accent sur les conditions

préalables nécessaires au succès des partenariats public-privé.

- Comme le signale le rapport, lorsque l'infrastructure routière est mal entretenue, le public en paye un prix lourd sous forme de coûts plus élevés d'exploitation des véhicules, d'accidents, de perte de temps de déplacement et de réduction de l'accès aux emplois, entre autres conséquences. Toutefois, les décideurs des pays en développement ne réfléchissent pas nécessairement en termes d'avantages économiques à long terme. Au contraire, ils assurent souvent des financements d'urgence, et les gouvernements manquent fréquemment de liquidités pour fournir les autres services urgents. La Banque est certainement consciente de cette réalité et nous encourageons de nouvelles activités visant à promouvoir la participation du secteur privé à l'entretien des routes et d'autres actifs de transport. Cela s'applique par ailleurs à l'exploitation et à l'entretien des moyens de transport public urbain.
- La lutte contre la corruption est également très importante. Nous admirons les efforts soutenus de la Banque et nous l'invitons à accomplir dans l'avenir des réalisations encore plus grandes dans ce domaine.
- Le groupe appuie la pérennisation des efforts antérieurs visant à trouver le juste milieu dans la répartition des prêts de la Banque par mode

de transport, pays et région, ce qui permet de servir la cause d'un développement équilibré.

- Le groupe salue les efforts fournis par la Banque pour collaborer avec les autres organismes internationaux de financement, tel que signalé dans le rapport, et il invite l'institution à resserrer de tels liens, à les rendre plus pragmatiques et à les étendre par ailleurs pour couvrir les organismes régionaux et les institutions professionnelles de transport.
- Enfin, aux recommandations existantes du rapport formulées à l'intention de la direction de la Banque, nous ajoutons une autre recommandation à deux volets destinée aux pays bénéficiaires : ils doivent tirer parti du contenu et des constatations du rapport, ainsi que renforcer le savoir-faire et les compétences en matière de communication de leurs cadres supérieurs et de leur personnel technique en vue d'une meilleure exploitation des capacités et des connaissances des membres des équipes de mission de la Banque. Cela favorisera la négociation de projets judicieux et efficaces dont les objectifs sont réalisables et les résultats durables. Les universitaires nationaux spécialistes des questions de transport et l'Institut de la Banque mondiale ont un rôle clé à jouer ensemble.

Nous reconnaissons que nous avons été associés à cette excellente étude et nous nous réjouissons d'avoir beaucoup appris de notre participation.

Membres du Groupe consultatif externe

Viorica Beldean, Président honoraire du conseil d'administration de METRUL Bucarest et Président du Comité roumain de la CODATU (Coopération pour la mobilité urbaine dans les pays en développement), **Roumanie**

Ali S Huzayyin, Professeur de planification et d'ingénierie du transport, Faculté de génie, Université du Caire, et Directeur du Centre de recherche sur le développement et de planification technologique, Université du Caire, **Égypte** et premier Vice-président de la CODATU

Pierre Laconte, Secrétaire général honoraire, Union internationale des transports publics, **Belgique**, et Président, Association internationale des urbanistes

Henning Lauridsen, Ingénieur de recherche en chef, Institut de l'économie des transports, **Norvège**