

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999

NUMÉRO 179

Le Yémen : À la recherche d'un nouveau consensus

EN DÉPIT DE SA STABILITÉ ÉCONOMIQUE TOUTE neuve et des progrès récents de l'économie, le Yémen demeure l'un des pays les plus pauvres du monde. Une nouvelle étude de l'OED révèle que le pays reste handicapé par des facteurs tels que le manque d'eau, l'accroissement rapide de la population et une inégalité marquée entre les sexes. Dans le même temps, il manque de moyens, au niveau institutionnel, pour s'attaquer à ces problèmes. Depuis quelques années, l'aide fournie par l'Association internationale de développement (IDA), mieux focalisée, a des effets plus nets sur le plan macroéconomique, mais il reste cependant beaucoup à faire. Avant 1995, les activités de l'IDA au Yémen étaient restreintes, principalement à cause de l'instabilité politique et économique, et n'ont donné que des résultats modestes. Depuis 1996, elles se sont intensifiées et diversifiées. Il serait bon que l'IDA s'attache à présent à éliminer les obstacles à la croissance du secteur privé, à améliorer la gestion et le développement des ressources en eau, à réduire les inégalités entre hommes et femmes et à renforcer la gouvernance.

Généralités

Il y a 30 ans, les indicateurs sociaux de la zone qui porte aujourd'hui le nom de Yémen étaient parmi les plus bas du monde.

Un adulte sur dix seulement savait lire, et 5 % à peine de la population étaient approvisionnés en eau salubre. Des progrès ont été accomplis (ainsi, le taux





Jeunes villageoises yéménites – village de Shibam.

d'alphabétisation est légèrement supérieur à 50 % pour les hommes et plus de la moitié de la population a maintenant accès à l'eau salubre). Pourtant, selon les indicateurs sociaux, le Yémen continue de figurer parmi les pays les plus pauvres du monde.

Le Yémen que nous connaissons aujourd'hui est né de l'union de deux pays aux orientations politiques et économiques différentes : la République arabe du Yémen au nord et la République démocratique et populaire du Yémen au sud. Leur unification, en 1990, motivée par le désir de réaliser des économies d'échelle et la nécessité de coopérer pour exploiter les réserves de pétrole et de gaz, a été suivie par une période d'instabilité politique et de troubles graves, qui ont engendré une guerre civile au milieu de 1994.

Le pays avait aussi hérité de sévères déséquilibres macroéconomiques et a été victime de nouveaux chocs,

notamment une chute vertigineuse de l'aide extérieure, un reflux massif, après la guerre du Golfe, des travailleurs immigrés, qui a fait augmenter la demande de services alors même que les envois de fonds prenaient fin, et deux années de sécheresse dévastatrice. Enfin, le Yémen était aux prises avec des déficits intolérables du budget et de la balance des paiements, une forte inflation et un fardeau considérable du service de la dette.

En 1995, la stabilité politique revenue, le gouvernement a entrepris un programme ambitieux de réformes structurelles, a réduit le déficit des finances

publiques, a libéralisé les taux d'intérêt et limité l'accroissement de la masse monétaire. L'inflation s'est ralentie et la croissance réelle, autre que dans le secteur pétrolier, a augmenté. Cependant, l'économie demeure fortement tributaire des exportations pétrolières, qui représentaient 70 % des recettes de l'État en 1995.

Il ressort d'une étude de la Banque mondiale qu'actuellement, seuls 19 % des Yéménites vivent dans la pauvreté, chiffre remarquable en comparaison des autres pays ayant une parité de pouvoir d'achat par habitant analogue. Mais les indicateurs sociaux, y compris l'espérance de vie, la mortalité infantile, la malnutrition des enfants, les taux de scolarisation et l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement, montrent que pour une grande partie de la population le niveau de vie est encore bas. En outre, les inégalités hommes-femmes sont généralisées : pour preuve, les garçons sont plus éduqués

TABLEAU 1 : Les indicateurs sociaux au Yémen et dans les pays comparateurs, 1970 et 1996

	Yémen		Pays comparateurs	
	1970	1996	1970	1996
Espérance de vie	39	54	44	49
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances)	186	98	155	106
Mortalité maternelle (pour 100 000 naissances)	n.c.	1 400	1 290	960
Accès à l'eau salubre (% de la population)	5	52	n.c.	42
Scolarisation primaire brute (% du groupe d'âge)	41	53	55	72
Scolarisation secondaire brute (% du groupe d'âge)	8	23	9	21
Pourcentage d'adultes (15 ans et plus) illettrés	90	62	79	54
Pourcentage d'hommes illettrés	87	47	71	43
Pourcentage de femmes illettrées	97	74	86	65

que les filles, les taux de mortalité sont élevés parmi les filles, et les taux de fécondité et de mortalité maternelle sont parmi les plus forts du monde.

En dépit des besoins, la communauté des bailleurs de fonds s'est relativement peu intéressée à ce pays pendant la période 1987-96. Les dons nets en espèces sont passés d'une moyenne de 18 % du total des recettes de l'État pendant les années 80 à moins de 2 % pendant les années 90. L'aide publique au développement (APD) moyenne représentait moins de la moitié de ce qu'ont reçu des pays comparables (seul le Népal en a reçu moins). Les décaissements nets de l'IDA, qui représentaient environ 13 % du total des apports d'APD au Yémen, étaient relativement faibles eux aussi.

Les obstacles à surmonter pour parvenir à une croissance durable

L'eau. Les Yéménites connaissent depuis longtemps des pénuries d'eau, mais celles-ci continuent à s'intensifier. Les réserves renouvelables, parmi les plus modestes du monde, font l'objet d'une surexploitation rapide. Le gouvernement n'a pas su réglementer, fixer les prix ou distribuer l'eau efficacement, ni arbitrer entre les différentes catégories de consommateurs, tels que les citadins et les ruraux. Outre que le manque d'eau salubre et d'assainissement a des effets préjudiciables sur la santé, la viabilité future de l'économie exige un minimum d'eau salubre pour un coût raisonnable.

Sources de croissance. L'économie est fortement tributaire de la production de pétrole et de gaz naturel et des envois de fonds des travailleurs émigrés, qui représentent un tiers des rentrées de devises du compte courant. Pour assurer sa croissance à long terme, le Yémen doit trouver des sources de croissance et de recettes d'exportation créatrices d'emplois, qui ne soient pas liées à l'énergie. La pêche, le tourisme et la prestation de services axés sur le commerce et les transports, à travers le port d'Aden, offrent des possibilités. Cependant, pour développer les activités dans ces domaines, le gouvernement doit éliminer un certain nombre d'obstacles réels ou perçus aux opérations du secteur privé.

Gouvernance. En dépit des réformes, le gouvernement est jugé faible. La fonction publique est pléthorique et surpayée. En dehors du secteur pétrolier, les problèmes de gouvernance contribuent fortement à éloigner les investisseurs. La situation est rendue plus compliquée encore par le pouvoir politique et militaire des tribus, qui ne sont pas toujours en bons termes avec les autorités nationales.

Croissance démographique. Le taux historiquement élevé de croissance démographique (3,7 %) soulève des problèmes dans les domaines de la gestion des ressources naturelles et de l'emploi. À cause de cela, il est difficile

d'améliorer le niveau de vie général de la population. Selon des estimations récentes, la croissance démographique serait descendue à 2,7 %, mais la population n'en aura pas moins doublé dans un peu plus de 25 ans.

Importance du qat. La demande de qat ne cesse d'augmenter depuis 20 ans et la production croît rapidement. On mâche les feuilles tendres de l'arbuste de ce nom pour parvenir à un état d'euphorie et réduire l'appétit. Cette pratique est fort répandue au Yémen, dont la plupart des habitants, y compris les femmes et parfois les enfants, consomment du qat quotidiennement. L'importance sociale de ce phénomène est considérable. Les décisions économiques et politiques se prennent souvent au cours de séances de qat. Son importance économique est également loin d'être négligeable. Son exportation est interdite, mais sa culture occupe néanmoins quelque 90 000 ha, soit plus de la moitié de la superficie consacrée aux cultures de rapport. Le qat représente environ 25 % du PIB, emploie à peu près 16 % de la main-d'œuvre et opère un transfert de revenu des consommateurs urbains aux producteurs ruraux. Cependant, il a des effets très néfastes sur le niveau de vie : consommé pendant la grossesse et l'allaitement, il se traduit souvent par une hypotrophie du nourrisson, un accroissement de la mortalité infantile et la malnutrition parmi les jeunes enfants. Selon une enquête de 1992, même les familles vivant en dessous du seuil de pauvreté consacrent environ le dixième de leur revenu au qat.

L'aide de l'IDA dans le passé : modeste et peu efficace

Jusqu'en 1996, le volume et la portée de l'aide de l'IDA sont restés modestes et ses résultats d'ensemble ont été plutôt médiocres. L'aide, sous forme de prêts d'investissement, est allée à l'agriculture (développement rural intégré, privilégiant la construction de réseaux d'irrigation), à l'éducation (formation des enseignants) et aux infrastructures (principalement à la construction de routes). La stratégie d'investissement de l'IDA a pâti, durant cette période, de difficultés dans la mise en œuvre du portefeuille, du manque de détermination du gouvernement dans la réforme de l'économie, de l'incertitude politique et de l'incapacité de l'IDA d'engager un dialogue politique avec les autorités. Les opérations étaient caractérisées par l'absence d'axe stratégique et de priorités claires. En outre, l'IDA ne s'est guère préoccupée du fait que l'État manquait de moyens pour entretenir les équipements.

La stratégie de l'IDA à l'intérieur de chaque secteur était nébuleuse. Les efforts entrepris pour scolariser les filles, par exemple, étaient ponctuels et tirés par l'offre. Les programmes visaient à accroître le nombre des enseignantes, mais on n'a pas accordé suffisamment

d'attention à la nécessité d'aménager des écoles pour les filles, situées à proximité des villages, par exemple, avec des WC à part et entourées de murs pour assurer la tranquillité. Dans le domaine de la gestion des ressources en eau également, l'IDA a commencé par faire passer un message ambigu. Elle a mis l'accent sur l'infrastructure physique et a négligé les aspects institutionnels, tels que le niveau de décentralisation des autorités nationales compétentes. Devant l'imminence des pénuries, l'IDA a recentré son action en s'attaquant aux causes fondamentales du problème et, depuis cinq ans, elle a fait un effort pour agir au niveau national.

Si l'on considère les notes attribuées par l'OED à 83 projets terminés, on remarque une forte proportion de résultats satisfaisants en comparaison des moyennes pour la région (MENA), pour les pays comparateurs à faible revenu et pour la Banque en général. Mais les notes relatives au développement institutionnel et à la pérennité sont basses, et les membres du gouvernement et d'autres observateurs avancent fréquemment, au nombre des sujets de préoccupation, la pérennité de l'aide de l'IDA. Les membres du gouvernement signalent souvent des difficultés dans l'entretien des équipements construits dans le cadre de projets financés par l'Association, qu'il s'agisse des réseaux d'irrigation ou des centres de formation des enseignants. L'indice d'efficacité sur le plan du développement (IED)¹, mesure composite de la notation des résultats, du développement institutionnel et de la pérennité pour l'ensemble des projets, est plus élevé pour le Yémen que pour les comparateurs pour les exercices 90 à 98, mais inférieur aux IED des pays de MENA et aux moyennes de la Banque. L'impact de l'IDA sur le plan macroéconomique a été négligeable, ce qui s'explique principalement par l'absence de dialogue sur les grandes orientations et d'ajustement structurel.

L'aide récente de l'IDA : des progrès, mais peut mieux faire

Du point de vue de l'utilité et de la cohérence, il y a lieu d'être satisfait. Une fois la stabilité politique rétablie, en 1996, le gouvernement a montré qu'il était résolu à poursuivre les réformes structurelles, si bien que l'IDA a accru le montant de son aide et en a élargi la portée. Les engagements annuels sont passés à un total de 120 millions de dollars, contre une moyenne annuelle de 48 millions de dollars pour les dix années précédentes. De fait, à bien des égards, 1996 a marqué un tournant pour l'aide de l'IDA au Yémen. La première Stratégie d'aide-pays, articulée autour de la stabilisation, de l'ajustement structurel, de la protection sociale, du développement durable des ressources naturelles et humaines, et de la

mise en œuvre du portefeuille, a été présentée au Conseil des administrateurs, une mission résidente a été installée, des prêts d'ajustement structurel ont été lancés, ainsi que des interventions visant à atténuer l'impact de l'ajustement sur les pauvres.

Entre 1995 et 1997, la stabilité a été rétablie et la croissance économique a redémarré, avec le concours de l'IDA. Mais la stratégie et les prêts récents, quoique satisfaisants dans l'ensemble et mieux adaptés, ne sont pas encore assez sélectifs et risquent de redevenir vagues. La pérennité de la croissance économique et des autres progrès est incertaine ; le cours du pétrole, clé de voûte de l'économie yéménite, ne s'est pas toujours pas redressé après la chute brutale de 1997. Les prêts en faveur de projets portent sur des activités qui sont peut-être justifiées en soi mais qui ne correspondent pas à des besoins urgents, hautement prioritaires. Enfin, les études analytiques et l'aide sous forme de prêts présentent certaines incohérences. L'IDA ne s'attache pas suffisamment à identifier les contraintes qui pèsent sur l'investissement privé et la croissance ni à aider le gouvernement à les éliminer.

TABLEAU 2 : Notation de l'aide de l'IDA au Yémen par l'OED

	1990–95	1996–98 ^a
Résultats d'ensemble	Plutôt médiocres	Satisfaisants
Impact sur le développement institutionnel	Négligeable	Modeste
Pérennité	Douteuse	Incertaine

a. Les notes concernent exclusivement la performance macroéconomique.

Enseignements et recommandations

Le Yémen est confronté à des défis redoutables. L'aide peut toutefois s'améliorer si l'IDA établit dans sa stratégie d'aide future des priorités cohérentes à l'intérieur des secteurs et entre eux, et si elle s'attache à assurer la pérennité de son assistance. Pour cela, elle doit renforcer les capacités des organismes compétents, simplifier la conception des projets, établir un large consensus en faveur des réformes, affecter des ressources suffisantes au stade de la planification et protéger les groupes vulnérables. À l'avenir, il conviendrait que l'aide de l'IDA soit axée sur plusieurs domaines clés : la croissance, les ressources en eau, les inégalités entre les sexes, la gouvernance, la formation d'un consensus et le système de protection sociale.

Promouvoir la croissance

La stabilité macroéconomique étant établie, l'IDA doit à présent déterminer les mesures qui garantiront une croissance économique durable à long terme. Les études économiques doivent porter sur les contraintes d'ordre administratif, juridique, réglementaire, financier, logistique et autre qui entravent l'essor du secteur privé. La direction de l'IDA peut procéder ensuite à des consultations avec le gouvernement et les autres parties prenantes, y compris les bailleurs de fonds, pour établir une stratégie commune dans le but de lever ces contraintes. Les réformes et les investissements pourraient être étayés par un programme d'aide qui recoure à toute une gamme d'instruments, tels que les prêts à l'ajustement, les crédits d'assistance technique, les dons pour le développement institutionnel et les prêts au développement des connaissances et à l'innovation.

Soutenir la gestion et le développement des ressources en eau

La rareté de l'eau est un problème de plus en plus pressant, auquel il convient de s'attaquer sans délai. L'IDA a effectué de bonnes analyses sectorielles, qui ont permis d'identifier les problèmes et les solutions éventuelles. Elle doit à présent centrer son assistance sur le renforcement des capacités des institutions chargées de la gestion des ressources en eau, ainsi que sur le financement des infrastructures, qui font cruellement défaut. L'aide de l'IDA gagnerait elle aussi à être mieux coordonnée, de façon à renforcer la cohérence entre les secteurs et les projets. L'IDA devrait mettre sur pied un groupe de coordination pour l'eau, composé de tous les chefs d'équipe de l'IDA, des responsables de projets en cours et envisagés relatifs à l'eau et à l'assainissement, et des chefs d'équipes des autres organismes bailleurs de fonds, afin que les investissements, les modalités d'exploitation et d'entretien et l'approche adoptée pour chaque projet soient compatibles avec la stratégie et l'approche générales convenues avec les autorités nationales.

Réduire les inégalités entre les sexes

Les projets de l'IDA n'ont encouragé que dans une mesure modeste la pleine participation des femmes et des filles au développement économique et social. Un grand nombre des contraintes qui s'opposent à cela ont été identifiées dans le cadre des analyses sectorielles, mais les mesures fragmentaires prises jusqu'à présent sont insuffisantes. Étant donné les synergies potentielles considérables qui existent entre les secteurs, il faut donner la priorité à l'alphabétisation des femmes (éducation), à l'amélioration de leur santé et de leur nutrition (santé), et à l'élargissement de leur accès aux services de vulgarisation et aux intrants (agriculture). Il

conviendrait d'adopter une démarche fondée sur les communautés de façon que les objectifs et la formulation des projets reçoivent l'aval des femmes elles-mêmes. L'IDA a utilisé cette stratégie avec succès dans d'autres pays (des programmes innovants menés au Bangladesh, en Inde et au Pakistan peuvent fournir des exemples de bonnes pratiques). L'IDA doit promouvoir la participation de toutes sortes de pourvoyeurs, y compris les ministères, les organisations non gouvernementales et les groupements locaux, pour que les femmes reçoivent les services dont elles ont besoin.

Améliorer la gouvernance

Pour que les efforts de développement portent durablement leurs fruits, il importe que les Yéménites, de l'administration centrale aux communautés locales, soient résolus à entretenir les équipements et à faire fonctionner les systèmes mis en place. Jusqu'à présent, le bilan est négatif, en grande partie parce que la gouvernance laisse fortement à désirer. L'IDA soutient actuellement la réforme de la fonction publique, du système judiciaire et du secteur financier, mais elle ne s'est pas encore attaquée à ces domaines importants que sont la réforme des dépenses publiques, le renforcement des programmes officiels de protection sociale et des problèmes sectoriels pressants dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la gestion des ressources en eau.

L'IDA peut également contribuer puissamment à l'amélioration de la gouvernance en renonçant à créer des unités de mise en œuvre des projets, qui sont dissoutes aussitôt après l'exécution des projets, portant ainsi préjudice à la pérennité que l'IDA espère précisément assurer. Il conviendrait plutôt d'organiser la concertation avec les autres bailleurs de fonds et d'intégrer les fonctions de ces unités aux ministères et autres organismes publics qui seront responsables de l'entretien des équipements une fois le projet terminé. Il serait également utile de réduire le nombre des sous-secteurs et des zones géographiques sur lesquels portent les projets particuliers, afin d'en faciliter la gestion.

Établissement d'un consensus et protection des groupes vulnérables

Il est essentiel qu'on obtienne un large consensus national en faveur des réformes et que les groupes vulnérables soient protégés durant ce processus. Ces éléments sont particulièrement importants dans le contexte de la privatisation, de la réforme de la fonction publique et de la réduction des subventions envisagées, mesures qui ne peuvent manquer de se traduire par une réduction du revenu des familles.

¹ Dénommé à présent Indice global de performance des projets.

On ne peut monter une tente
Que si on a des poteaux pour la soutenir,
Et les poteaux ne tiennent debout
Que si les câbles sont tendus sur les piquets.
Il faut que les piquets et les poteaux soient bien en place,
Pour qu'on puisse habiter sous la tente.

al-Afoua al-Aoudi
Cheikh de la tribu des Madhidj, milieu du VI^e siècle

Précis

Yemen Country Assistance Review, de Laurie Efron, Rapport n° 19030, 10 mars 1999. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org

Photo : Ashok Kanna

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur, Caroline McEuen, tél. : 1-202/473-1764, fax : 1-202/522-3125, email : cmceuen@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.