

THE WORLD BANK GROUP ARCHIVES

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

Folder Title: Gabriel, MM. J. L. - Articles and Speeches (1963 - 1965) - 1v

Folder ID: 1651729

Fonds: Records of Office of External Affairs (WB IBRD/IDA EXT)

Digitized: December 23, 2013

To cite materials from this archival folder, please follow the following format:
[Descriptive name of item], [Folder Title], Folder ID [Folder ID], World Bank Group Archives, Washington, D.C., United States.

The records in this folder were created or received by The World Bank in the course of its business.

The records that were created by the staff of The World Bank are subject to the Bank's copyright.

Please refer to <http://www.worldbank.org/terms-of-use-earchives> for full copyright terms of use and disclaimers.



THE WORLD BANK
Washington, D.C.

© 2012 International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association or
The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

PUBLIC DISCLOSURE AUTHORIZED

GABRIEL, MM. J. L. - ARTICLES and speeches (1963-1965)



The World Bank Group
Archives
1651729
A1992-007 Other #: 8 212053B
Gabriel, MM. J. L. - Articles and Speeches (1963 - 1965) - 1v

DECLASSIFIED
WBG Archives

IBRD / IDA
Box
WBG
83
ARCHIVES

GABRIEL

Text of speech June 26 at the Patronat File - Gabriel
Speeches

COMMISSION DES RELATIONS ECONOMIQUES INTERNATIONALES

COMMISSION DE COOPERATION ECONOMIQUE



Réunion du 26 juin 1963
sous la présidence de M. Grange, Directeur général
de la Société Générale d'Exploitations Industrielles

Exposés de MM. J.L. Gabriel et J. Filippi,
de la B.I.R.D.

Séance ouverte à 17 heures.

M. Grange. - Messieurs, je voudrais tout de suite remercier en votre nom à tous M. Gabriel et M. Filippi qui ont bien voulu accepter de venir nous parler de problèmes qui nous intéressent directement. M. Karasz, qui est l'adjoint de M. Miller, Délégué de la Banque mondiale pour l'Europe, sera, je l'espère, parmi nous tout à l'heure.

Cette réunion fait suite aux réunions qui ont déjà eu lieu dans ces mêmes locaux et en particulier à celle qui s'est tenue en mars dernier et au cours de laquelle MM. Knapp et Aldewereld nous ont parlé de l'attitude de la Banque dans le choix des ingénieurs-conseils. On avait souhaité de part et d'autre que des contacts aussi fréquents que possible aient lieu d'une part entre les Services de la Banque, d'autre part les représentants français des bureaux d'étude, des constructeurs de matériels, des entrepreneurs de travaux publics de manière qu'il y ait une meilleure connaissance mutuelle. Cette même idée a d'ailleurs été reprise au cours de la mission qui s'est rendue à Washington fin avril-début mai, sous la conduite de M. Marcel Demonque. C'est pourquoi nous avons organisé la réunion d'aujourd'hui.

Certains d'entre vous connaissent peut-être déjà MM. Gabriel et Filippi. Pour ceux pour lesquels ce serait nécessaire, je donne simplement quelques renseignements. M. Gabriel, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, a passé la majeure partie de sa carrière essentiellement en Algérie dans les travaux de ports et d'aéroports; depuis 1961 il est à la Division des transports du Département des opérations techniques de la Banque. M. Filippi, diplômé des Hautes Etudes Commerciales, a complété sa formation aux Etats-Unis même, par quatre ans d'études financières et économiques.

.../.

Après un séjour de plusieurs années à l'Ambassade de France à Washington comme expert financier et économique, il a été engagé en 1956 à la Banque, également au Département des opérations techniques, à la Division de l'énergie, comme économiste. En 1963, il a été affecté à la Société Financière Internationale, filiale, comme vous le savez, de la Banque. Il est chargé du secteur Asie, au Service des Banques de Développement. Je leur donne maintenant la parole.

M. Gabriel - Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, je pense que M. Knapp et M. Aldewereld ont pu vous apporter un certain nombre de précisions sur les activités générales de la Banque que nous n'aborderons pratiquement pas ce soir. Je voudrais aussi vous remercier d'être venus si nombreux, ce qui prouve que vous prenez intérêt aux activités de la Banque et est réconfortant pour les Français qui y travaillent.

Je crois qu'il est bon avant d'entrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire dans l'examen des conditions de travail exactes de la Banque lorsqu'elle entreprend des études et approuve des projets, de replacer son activité dans un cadre général.

Je voudrais préciser que lorsqu'on parle de la Banque, cela vise la plupart du temps deux et parfois trois institutions qui travaillent la main dans la main: la Banque elle-même (B.I.R.D. en français, ou I.B.R.D. en anglais), l'Association Internationale de Développement (~~A.I.D. en français~~ I.D.A. en anglais) et la Société Financière Internationale. Ces trois organismes exécutent des programmes d'aide de nature différente, mais travaillent pratiquement avec le même personnel.

- La Banque octroie des prêts à moyen ou à long terme, à un taux d'intérêt qui est actuellement de l'ordre de ~~5~~ 5,5%, y compris une commission de 0,75% qui est acquise à la Banque pour son fonctionnement.

La durée des prêts est calculée en général en fonction de la nature économique de l'investissement auquel il s'adresse. Par exemple, en infrastructure routière, les prêts sont de l'ordre de 20, parfois 25 ans. Pour des investissements industriels, ils sont de l'ordre de 10 ou 15 ans; pour des achats de matériel, encore plus courts.

- L'Association Internationale de Développement est un organisme dont les membres sont exactement les mêmes que ceux de la Banque. Le Conseil d'administration des deux Institutions a d'ailleurs la même composition. Au lieu de consentir des prêts, elle accorde des crédits de développement, c'est-à-dire un financement sans intérêts et remboursable sur une très longue période (50 ans), au point que pendant les 10 premières années, il n'y a aucun remboursement. Pendant les 10 années suivantes, un remboursement au rythme de 1% par an et pendant les 30 années restantes un remboursement de 3% par an.

IDA

Evidemment les crédits de l'~~A.I.D.~~ sont réservés aux pays particulièrement pauvres et d'autre part aux investissements particulièrement rentables sur le plan économique. Je précise bien sur le plan économique, il ne s'agit pas de rentabilité financière, car dans ce cas on pourrait, si l'investissement était rentable sur le plan financier, envisager un emprunt avec un taux d'intérêt.

- La Société Financière Internationale, elle, a une fonction un peu plus précise. Elle s'adresse à l'industrie privée. Puisque j'ai auprès de moi M. Filippi, qui y est entré il y a quelques mois, je vais lui céder la parole.

.../.

M. Filippi - Je crois pouvoir résumer ainsi l'activité de la Société Financière Internationale. C'est une petite institution - en ressources et du point de vue de son organisation - si on la compare à la Banque. Son capital est beaucoup plus limité que celui de la Banque et son but est plutôt l'action indirecte. Par action indirecte j'entends la stimulation des investissements privés de l'Amérique du Nord et de l'Europe vers les pays en voie de développement, en participant et dans une certaine mesure en garantissant les investissements dans des industries nouvelles.

Il ne s'agit plus du tout d'infrastructure. La Société Financière Internationale s'intéresse presque exclusivement à l'industrie. Le montant des participations de la S.F.I. (il s'agit soit de participations, soit de simples prêts) est en moyenne de l'ordre d'un million de dollars. A la S.F.I. , il existe un nouveau Département auquel j'appartiens: le Service des Banques de Développement. La S.F.I. prête ou souscrit un capital à une banque de développement nationale et de cette façon met à la disposition de celle-ci de l'argent en gros qui est redistribué au détail. Je suis au secteur Asie de ce Service.

M. Gabriel - Voyons maintenant comment la B.I.R.D. fonctionne. Il y a trois catégories de directions, appelées Départements: les Départements géographiques: il y en a 5 consacrés chacun à une zone du monde et s'occupant des opérations de prêts dans chaque pays de cette ~~externe~~ zone. Le Département technique, qui lui n'est pas spécialisé en fonction des pays, mais en fonction de la nature des prêts. Les Départements administratifs et économiques généraux qui comprennent un département d'études économiques pour les études d'ensembles à l'échelon mondial: études de marchés par exemple. Il y a un service appelé "Direction des services de développement" qui est dirigée sur l'assistance technique, le Service de l'administration générale, que l'on peut appeler le "Service du trésor", le Service de la comptabilité pour le paiement des prêts. Ce sont, si vous voulez, les services de gestion administrative, et d'études générales, des Services géographiques et du Service technique.

et juridique, travaillant à côté

Pour situer l'importance de ces Départements, les 5 Départements géographiques, tous ensemble, ont un personnel d'une importance à peu près équivalente au Département technique à lui tout seul.

Le Département technique comprend des ingénieurs, des économistes et des financiers. Il comprend 5 divisions: Division de l'agriculture, s'occupant des problèmes agricoles (périmètres d'irrigation, etc.); Division de l'industrie pour les grands projets de développement industriel (aciéries, usines de pâtes à papier, cimenteries); Division de l'énergie, essentiellement axée sur la construction de centrales électriques; Division des transports, pour les infrastructures de transport car vous savez qu'en anglais le mot "transport" est beaucoup plus large qu'en français et vise non seulement les moyens de transport mais également les infrastructures, les gares, les ports, les routes, les aéroports, les chemins de fer, les voies navigables; enfin la dernière née, la Division de l'éducation, que la Banque vient de créer pour la construction d'écoles dans certains pays.

Voyons maintenant comment se préparent les opérations de prêts. Je pense que nous pouvons passer sur le volume des opérations faites par la Banque soit par nature de pays, soit par nature de prêts. Vous trouverez des chiffres dans la brochure qui vous a été remise au début de la réunion.

.../.

M. Filippi - Peut-être est-il intéressant de préciser le rôle respectif de certains cadres de la Banque. Le secteur géographique s'occupe comme son nom l'indique des relations particulières avec les pays. Le Secteur d'Amérique du Sud comporte par exemple quelques sous-sections comme celle de l'Argentine, de l'Uruguay, de la Bolivie. Un Français, M. Chauffournier, est chargé des rapports avec ces pays. Il a avec lui 4 à 5 adjoints, généralement des économistes, qui s'occupent de suivre de très près l'économie de chacun de ces pays et tiennent à jour un rapport dit "rapport économique" qui passe en revue les perspectives de développement du pays.

Quand l'un de ces pays s'adresse à la Banque en vue d'opérations de prêts soit à titre préliminaire, soit déjà avec un dossier de demande de prêt, c'est à ce Département géographique qu'il appartient d'étudier, à l'aide du "rapport économique" dans quelle mesure le pays dont il est question a atteint ou risque d'atteindre, ou même de dépasser son plafond d'endettement. Il s'agit donc de déterminer pour chaque pays d'une part la capacité maxima d'endettement à un moment donné en considération de la balance des paiements, des problèmes économiques du pays et d'autre part essayer d'établir pour les pays en question des critères d'investissements. L'étude proprement dite du projet revient au Département des opérations techniques.

M. Gabriel - Dans les pays où l'importance du projet le justifie, la Banque ne se contente pas d'envoyer en mission des ^{membres} hommes de son secteur géographique, mais elle fait faire une étude spéciale par une équipe d'experts. Pour prendre un cas concret, je voudrais citer l'exemple de l'Espagne. L'Espagne a pris un essor considérable sur le plan international il y a environ 3 ans grâce à l'action du F.M.I. sur le plan de la stabilisation monétaire. Une fois la stabilisation monétaire à peu près assurée, la Banque a constitué une équipe internationale d'experts, sous la direction de membres de la Banque; cette équipe a passé ~~X~~ mois en Espagne pour étudier un programme de développement économique en collaboration avec le Gouvernement espagnol.

^{et}
 Au bout d'un an a paru un volume qui a été imprimé en espagnol et en anglais; c'est en ce moment ^{un} le Best Seller de l'Espagne. Il a dû être réimprimé. Les conclusions des experts sur le développement économique de ce pays présentent l'avantage d'être en marge de toutes préoccupations politique. En effet, un organisme comme la Banque peut se permettre d'émettre des opinions qui sont parfois ~~contraires~~ à la politique propre du pays ou de son gouvernement. En général on ne heurte pas de front les politiques gouvernementales, mais ~~on les heurte quand même quelquefois et~~ la Banque ne se sent pas tenue de donner satisfaction à un gouvernement même sur une étude qui lui est destinée, car ses jugements sont objectifs. Une fois que ces jugements après discussion ont été adoptés, un certain nombre de projets de développement industriel ou d'infrastructure apparaissent la plupart du temps; la Banque propose ou accepte alors de les financer.

Les prêts, qu'ils soient prêts de la Banque ou de l'I.D.A. ne sont jamais accordés à 100%. Le critère retenu en général est ce qu'on appelle le "Creditworthiness", c'est-à-dire la capacité d'endettement en devises étrangères car, d'après les accords de Bretton Woods, on avait admis qu'un financement international aurait lieu seulement lorsque le pays lui-même ne pourrait pas se procurer un financement ailleurs, étant entendu qu'il financerait ~~toujours~~ de toute façon lui-même la partie du projet ~~pouvant l'être~~ en devises locales.

.../.

Le montant de l'apport en devises étrangères est parfois assez difficile à évaluer. Le plus souvent il varie entre 30 et 75% suivant les pays ou suivant leur degré de développement. *Dans les pays relativement développés, comme le Japon, l'Espagne, le Mexique, le pourcentage est faible, 30%, parfois moins. Au contraire*

par exemple Au Paraguay, pays qui a vraiment peu de ressources et où tout doit être importé, y compris les entreprises, leur matériel, leurs cadres, leurs ingénieurs, le financement en monnaie locale ne concerne que la main d'oeuvre; le pourcentage financé par la Banque a dû atteindre 75%. Vous le voyez, l'éventail est très large. Je crois qu'en Colombie, au Pérou ou au Chili, la proportion est de l'ordre de 50%.

La part en devises locales supportée par le pays emprunteur est souvent un frein à l'exécution du projet. Lors des négociations d'un prêt nous insistons toujours sur l'engagement que le pays doit prendre de fournir sa quote part, au point que dans certains pays où existe une incertitude politique, où la stabilité administrative est insuffisante, il arrive que nous mettions comme condition à l'octroi du prêt que, par exemple, une taxe spéciale soit créée soit sur l'importation des carburants, soit même sur les exportations ou les importations des produits *en général*. Le produit de cette taxe doit être affecté au financement de la part locale du prêt. Le choix ensuite entre un prêt de la Banque à 5,75% ou le crédit I.D.A. à 0% n'est pas du ressort de l'étude technique du projet; il dépend de l'étude générale qui a été faite au début sur la situation économique d'ensemble du pays, de ses ressources ou de ses possibilités de progrès dans l'avenir.

Il arrive même que, dans certains cas, le projet soit partagé en deux. Il est alors financé conjointement par la Banque et par l'I.D.A. En matière de routes, par exemple, les achats de matériel pour l'entretien d'un réseau routier seront financés par la Banque et l'exécution même des travaux sera financée par l'I.D.A. si la situation du pays le justifie. *de préférence*

Voici pour les considérations générales. Maintenant comment en vient-on là? A partir de quoi? Le choix du projet lui-même doit être basé sur une étude. On vous a déjà longuement parlé des ingénieurs-conseils et des conditions de leur choix. Il y a des cas où il n'y a pas d'ingénieur-conseil: il en est ainsi lorsque l'Administration du pays est jugée suffisamment capable d'établir un projet techniquement et économiquement valable. Lorsque le pays lui-même n'est pas capable de préparer une étude, on lui demande de choisir un ingénieur-conseil.

Dans le monde anglo-saxon, les trois phases d'une étude technique peuvent être schématisées de la manière suivante: au début, une étude de "feasibility" qui comprend une estimation d'ensemble du projet avec des considérations techniques générales, un coût approximatif et surtout une étude économique beaucoup plus poussée pour savoir quelle sera la possibilité de réalisation et sa justification; l'avant-projet qui constitue une évaluation un peu plus précise du coût et des conditions de réalisation; ensuite le projet définitif sur lequel sont basés les appels d'offres.

En France, très souvent, on lance des appels d'offres sur la base d'un avant-projet amélioré. Ce n'est pas la méthode généralement suivie à la Banque ni dans le monde anglo-saxon en général, parce qu'on attache beaucoup plus d'importance à la précision des estimations et parce que la Banque hésite toujours à modifier un projet. De toute façon, lorsqu'un prêt est consenti, il ne peut pas être augmenté. Prenons par exemple un projet de 100 millions de dollars, qui doit faire l'objet d'un prêt de la Banque de 50 millions de dollars, à charge pour le pays de financer les

60 millions restants. Si le projet au lieu de coûter 100 millions au bout des 3 ans de son exécution en coûte 150, la Banque ne financera jamais que les 40 millions et c'est le pays qui de ses propres ressources doit fournir le supplément, *c'est à dire le double de sa quote part initiale, -*

Nous examinerons tout à l'heure comment on fait une étude, ce que la Banque attend comme renseignements, etc. pour la présentation d'un projet. Si vous avez des questions à poser sur les points précédents, nous pourrions nous arrêter quelques instants.

Question

Pourrait-on avoir quelques précisions sur la constitution du dossier d'avant-projet en matière routière par exemple? Et connaître les termes utilisés en langue américaine pour désigner ce stade?

ou 1/20 000
M. Gabriel - L'avant-projet s'appelle en américain "Preliminary Design"; en matière routière c'est une étude qui peut se faire sur une carte, disons à l'échelle du 10/000, avec un calcul de terrassement calculé à un prix fixé au km. Disons également qu'une section de profil est faite, mais avec déjà des études de sondage pour connaître la nature des sols, pour savoir tous les 2 ou 3 kms environ quelle sera la nature de la chaussée. C'est grosso modo ce qu'on peut appeler un avant-projet en France. En matière portuaire, il en va exactement comme en matière de routes. En ce qui concerne le domaine industriel, je ne puis vous donner de précisions.

Questions

Il me semble que j'aurais plutôt assimilé le "Feasibility" Report à un avant-projet.

Dans le domaine de l'énergie, je pense que le "feasibility report américain correspond assez bien à notre avant-projet qui définit les caractéristiques essentielles de l'aménagement du barrage (puissance, nombre de groupes) et comporte également une étude du marché de l'énergie

M. Gabriel - Il arrive que l'on présente des "feasibility reports" assez succincts pour montrer simplement qu'un projet est valable et qu'il vaut la peine d'être étudié. ~~Peu de pays sont incapables de dresser un projet au stade d'avant-projet.~~

En matière de route, quand on a une certaine connaissance du terrain on peut se faire une idée du prix du km de route sans avoir à faire le levé ou être capable de choisir telle route plutôt que telle autre.

M. Grange - Autrement dit, dans un "feasibility report" la partie technique est sommaire; ce qu'on appelle un avant-projet en France correspond plutôt au "preliminary design".

Vous avez signalé un point très intéressant pour les bureaux d'études: les études doivent reposer sur des évaluations financières calculées largement puisque si le projet dépasse les estimations prévues, c'est le pays emprunteur qui supportera les charges supplémentaires, la Banque ne revenant jamais sur le montant du prêt qu'elle a accordé.

.../.

Question

En pratique si nous distinguons les trois phases: d'abord une étude de "feasibility", ensuite un avant-projet, enfin un projet, je pense qu'il y aura des difficultés à ce que dès la première phase on ait une idée précise de la somme que l'on demandera. Si l'on envisage par exemple un emprunt de 20 millions de dollars et que trois mois après on s'aperçoive qu'il en faut 25 millions, cela pose-t-il des problèmes avec la Banque ? Comment doit-on s'y prendre en pratique. Faut-il prendre beaucoup de précautions et demander tout de suite 25 millions ?

M. Gabriel - Je pense qu'au départ il est préférable de demander 25 millions. Dans tous les cas un avant-projet doit comprendre un "feasibility report", autrement dit la justification économique du projet. Prenons l'exemple de la construction d'un programme routier. Celui-ci doit être établi en fonction de la prévision du trafic, qui peut être basé sur l'augmentation de la population des villes qui seront desservies par les routes.

Question

Est-ce que ce sont les mêmes bureaux d'études qui font les "feasibility reports" et les " preliminary designs" ou au contraire fait-on appel à des bureaux différents ?

M. Filippi - Dans le secteur de l'énergie par exemple ce sont très souvent des bureaux différents. Le pays choisit lui-même son cabinet d'ingénieurs-conseils; l'intervention de la Banque vient ensuite. ~~On s'est souvent posé la question de savoir si la Banque procurait une liste d'ingénieurs-conseils. Je ne le crois pas.~~

Question

A-t-on quelquefois demandé à un bureau d'être contrôlé par un autre ?

M. Gabriel - En matière routière, la supervision est confiée à un autre bureau lorsque le pays ne possède pas les ingénieurs capables d'exercer eux-mêmes le contrôle.

Question

Quelle est la position de la Banque dans le cas de conflit entre le maître d'oeuvre et l'ingénieur-conseil? Exerce-t-elle un contrôle technique suffisant lorsqu'il s'agit d'ingénieurs-conseils du pays emprunteur ?

M. Gabriel - Lorsque la Banque n'est pas d'accord sur l'exécution d'un projet, sur la façon dont il est mené, son seul moyen d'action est d'écrire au Gouvernement du pays bénéficiaire du prêt en lui donnant les raisons de son mécontentement et en lui ~~proposant~~ ^{proposant} des mesures à prendre. Si celles-ci ne sont pas suivies, la Banque menace encore de suspendre son prêt. Cela s'est déjà passé, notamment dans des pays d'Amérique Latine.

Autrement dit, le contrôle de la Banque pendant l'exécution du projet s'exerce même sur le travail de l'ingénieur-conseil, surtout si c'est un ingénieur-conseil du pays emprunteur. ~~Rarement la Banque accepte des ingénieurs du pays s'ils ne sont pas~~ secondés par des ingénieurs étrangers. Il est toutefois exceptionnel que la Banque en arrive à retirer purement et simplement son prêt, car cela équivaut presque à une rupture des relations diplomatiques. On procède d'abord à un très large échange de lettres et à une série de visites.

.../.

*Le plus souvent
la Banque recommande
que*

Question

Y a-t-il des conditions aux prêts de la Banque ?

M. Gabriel - Chaque projet fait l'objet d'un "agreement" très précis. Par exemple en matière de route, le pays doit même s'engager à assurer l'entretien de son réseau lorsqu'il est terminé. Si l'accord n'est pas respecté, la Banque signale qu'elle ne fera pas de nouveaux prêts.

Question

La Banque a beau ne pas avoir de responsabilité technique dans l'exécution des projets, il est évident qu'elle a cependant intérêt à ce que tout se passe bien et à ce que les rapports entre le maître d'oeuvre et les entrepreneurs soient les meilleurs possible. N'a-t-elle jamais envisagé d'imposer par exemple des cahiers des charges pour les affaires qu'elle finance, un arbitrage qui mette l'industriel à l'abri de décisions injustes.

M. Gabriel - La question est tout à fait d'actualité. Pour prendre encore un exemple en matière routière, il y a un an, un pays d'Afrique faisait une réclamation contre une entreprise routière européenne. A ce moment là, le pays en question a demandé un nouveau prêt à la Banque; celle-ci a déclaré qu'elle le refuserait tant que le différend ne serait pas réglé avec l'entreprise. Il y avait déjà dans le contrat entre l'entreprise et le gouvernement une clause d'arbitrage international/. La Banque envisage actuellement la création d'un *organisme* corps autonome qui serait indépendant de la Banque mais parrainé par elle, pour essayer de traiter ces problèmes d'arbitrage des litiges relatifs aux investissements à un stade international. *L'application de un tel arbitrage aux rapports entre maître d'oeuvre et entrepreneur n'a toutefois pas encore été complètement étudié.*

Donc, le pays qui recherche un prêt de la Banque pour un projet, doit présenter un "feasibility report" et un avant-projet. Un avant-projet en matière de routes comporte des plans, des renseignements sur sondages concernant la nature des sols, les emplacements de carrières pour les sources de matériaux, ainsi qu'une étude de prix. L'étude de prix doit elle-même comprendre une étude réelle de tous les détails d'exécution: quantités de main d'oeuvre, matériel utilisable compte-tenu de la dépréciation et du coût du matériel, etc. Une fois l'étude du projet réalisée et présentée, la Banque réclame un certain nombre de renseignements; en matière de routes, par exemple, quelle est la nature existante du réseau routier dans le pays, le nombre de kms, les caractéristiques des routes existantes, l'organisation de l'Administration des ponts et chaussées, le nombre d'ingénieurs qui y sont, l'importance des crédits d'investissements et d'entretien annuel au cours des 10 dernières années, également les revenus de ce pays, les taxes payées par l'usager de la route, le montant des taxes payées par l'essence, les taxes d'importation sur les véhicules s'il en existe. La Banque systématiquement compare les revenus aux dépenses qui sont faites par le pays, et c'est là un premier point déjà sur lequel le dialogue peut s'engager, car bien souvent, et c'est assez surprenant, on s'aperçoit qu'il n'y a presque pas de liaison entre les deux. Il y a des pays où les revenus payés par l'usager de la route représentent 4 ou 5 fois le montant des dépenses faites sur les routes; dans d'autres pays, le montant de ces revenus est peut-être le dixième des dépenses.

En général, on cherche à connaître la part de pourcentage du revenu général du pays investie en matière de route, en matière de voie ferrée, en matière de voie navigable.

.../.

(en matière d'appel à la concurrence international)

Par ailleurs, la Banque est parvenue à systématiser une procédure: avant de lancer un appel d'offre, le pays doit d'abord en informer toutes les ambassades des pays membres de la Banque, et faire connaître aux entrepreneurs intéressés que tel appel d'offre aura lieu. Ensuite, la préqualification, pour employer un terme courant, est faite sur références. Lorsque les entrepreneurs ont envoyé leurs références à la direction compétente, ils disposent à ce moment là du délai courant qui va généralement de 45 à 60 jours pour la préparation du projet. Le paiement du prêt de la Banque au pays se fait en général par remboursements fractionnés au fur et à mesure de l'exécution des travaux, au reçu des factures qui sont envoyées par l'entreprise. Dans certains cas, la Banque accepte également au lieu de rembourser le pays qui a payé l'entrepreneur, de payer directement celui-ci si le pays en est d'accord. L'entrepreneur est payé par exemple à raison de 38% de son marché en devises locales correspondant à des dépenses locales et 62% directement en dollars.

Parlons maintenant de la justification économique du projet, la partie essentielle de la demande de prêt. Lorsqu'il s'agit d'un ~~projet routier~~, elle se double d'une justification financière. La justification économique est basée sur le rendement de l'investissement pour l'économie générale du pays. Prenons un cas concret: celui d'une autoroute à péage, réalisée à Mexico l'année dernière. La justification économique était basée sur l'économie que les usagers allaient faire: raccourcissement du trajet, augmentation de la vitesse de base, par conséquent plus grand nombre de voyages possibles avec un même véhicule, moins de dégâts dans le transport des marchandises périssables, etc. Toutes sortes d'avantages que tous les ingénieurs économistes savent actuellement calculer facilement. La justification économique provient de la comparaison des bénéfices que procure l'investissement avec ses charges et son amortissement: on obtient ainsi le rendement économique de l'investissement. Ce rendement varie; il peut aller jusqu'à 50%. Mais il se situe généralement entre 10 et 20%. Voilà pour la justification économique de l'avant-projet.

La justification financière n'intervient, elle, en matière d'infrastructure que lorsqu'il y a un bénéfice réel, c'est-à-dire un péage, en matière de route. Evidemment la justification financière pose un problème plus difficile. Par exemple en matière ferroviaire la Banque a toujours été réticente pour financer des investissements dans les compagnies de chemin de fer en déficit, même lorsque l'investissement en question correspondait à une réduction très importante de ces déficits. Il est évident que dans le monde moderne il y a très peu de sociétés nationales de chemins de fer qui ne soient pas en déficit. Pendant une certaine période, on acceptait de financer un réseau ferroviaire dans la mesure où l'on pouvait prévoir dans un avenir raisonnable qu'il n'y aurait plus de déficit. Mais qu'est-ce qu'un avenir raisonnable? On avait commencé à fixer 5 ans, puis c'est passé à 10 ans. Maintenant on en est à financer des réseaux de chemins de fer même si dans un avenir lointain on est sûr qu'il sera toujours en déficit, dans la mesure où des améliorations de l'exploitation du réseau seront proposées et exécutées. Les organismes de la Banque se sont par conséquent orientés assez récemment vers une immixtion plus profonde au sein du fonctionnement des sociétés de chemins de fer.

M. Filippi - Dans d'autres domaines, tels que celui de l'irrigation, il est pratiquement impossible d'établir une justification financière. Dans le secteur de l'énergie, il n'est évidemment pas question de financer des opérations déficitaires et là aussi c'est un point de frottement entre la Banque et les emprunteurs éventuels. Prenons le problème de la tarification. Où sont les niveaux acceptables de cette tarification? Comment varient-ils d'un pays à l'autre en fonction de l'état de développement du Pays. Tels sont les problèmes que nous continuons à nous poser. Il n'existe pas de doctrine de toute évidence, il serait plus pratique de vouloir

.../.

présentées de la
Part. à ambassades
elles, sont
responsables de

investissement suscep-
tible d'apporter des
revenus directs
chemins de fer,
route à péage, etc.

adopter des critères théoriques car ce qui est valable pour un pays donné peut ne pas l'être pour un autre. Dans le cadre de l'industrie, tout tourne autour de l'étude du marché, et il est impossible d'avancer des prévisions vraiment solides.

M. Gabriel - Lorsqu'un pays demande à construire une route dans une zone équatoriale de palmeraies ou une région de bananeraies, on donne par exemple comme justification que la production sera multipliée par 5 du fait de l'existence de cette route et que les bananes rendues au port par un transport plus facile seront à un prix compétitif sur les marchés internationaux.

M. Grange - Si vous le permettez, je voudrais poser une question rapide sur ce que vous venez d'exposer, en ce qui concerne ce que la Banque souhaite trouver dans les projets qui lui sont présentés. Lorsque la Banque demande directement à l'ingénieur-conseil de lui faire une étude, celui-ci peut-il prendre contact avec elle afin de connaître la contexture qu'il doit donner à son rapport, puisqu'au fond c'est la Banque qui examinera le rapport beaucoup plus que le gouvernement du pays intéressé.

M. Gabriel - Je vous dirai simplement que lorsqu'il y a une étude à faire, les bases de ces études sont concrétisées dans ce qu'on appelle des termes de références des travaux à demander. Dans quelles conditions sont faites et sur quelles bases obtient-on les termes de références? Lorsque la Banque est susceptible de financer un projet, les termes de références de l'étude en général sont envoyés à la Banque à l'avance par les pays. Je dirai même que c'est en général la Banque qui rédige le brouillon. Cela constitue une grosse partie de notre travail préparatoire, -
fait

Question

Y a-t-il des contacts entre la B.I.R.D. et les organismes de gestion d'aide bilatérale ?

M. Gabriel - La B.I.R.D. a pour souci d'éviter une concurrence entre les organismes qui font du financement sur le plan international. Mais il faut bien reconnaître aussi que, puisque la Banque finance uniquement les devises étrangères, il est très difficile pour beaucoup de pays de trouver leur part de financement en devises locales, ceci à titre complémentaire.

La Banque n'est jamais opposée à un financement bilatéral. En général elle souhaite que le pays ait un programme et que ce programme soit réalisé sous la direction d'un chef d'orchestre pour prendre des décisions chaque fois que cela s'impose. Evidemment la Banque ne propose jamais quoi que ce soit quant à cette coordination, ne suggère jamais une aide bilatérale plutôt qu'une autre. Il n'y a pas de répartition des projets entre les organismes internationaux.

M. Karasz - La Banque ne fait pas de compétition avec d'autres banques. Si une institution nationale ou multinationale veut participer à un projet déterminé, nous en sommes heureux, et nous laissons faire. Cela dépend du pays et de ce qu'il préfère.

Question

Je voudrais poser une question relative à la répartition dans un projet des dépenses relatives en monnaie locale et en devises étrangères, parce qu'il peut se poser un problème pour l'achat de matériels que l'on ne peut se procurer soit dans le pays, soit à l'extérieur?

ne s'agit pas 11.

M. Gabriel - Dans certains projets, le pourcentage est le pourcentage réel sur place. S'il s'agit d'achat de matériel, on indique exactement le matériel qui vient de l'étranger et celui fourni par le pays sur ses propres deniers. Chaque fois on s'efforce dans la mesure où il n'y a pas d'achat de matériel, de faire un pourcentage à l'avance. Il arrive même que, dans certains pays, la B.I.R.D. ait financé des achats réalisés dans le pays, au Japon par exemple, qui est pourtant un pays développé. De toute façon, l'essentiel c'est que le pays conserve à sa charge une partie de l'investissement dans la mesure où il montre de l'intérêt pour le projet.

M. Grange - Il me reste à remercier en votre nom à tous M. Gabriel et M. Filippi. J'ai l'impression que vous avez, comme moi, apprécié le duo qu'ils nous ont présenté et le nombre de vos questions prouve l'intérêt que vous y avez porté.

-:-:-

*Speech by Gabriel
(draft by Doolan)*

INTERNATIONAL ROAD FEDERATION

REGIONAL MEETING - LIMA - May 17-22, 1965

ACTIVITIES OF IBRD - IDA IN

ROAD DEVELOPMENT



Mr. Chairman, distinguished delegates and colleagues:

I feel greatly honored to have this opportunity to address the International Road Federation, as a representative of Mr. B. Knapp, the Vice President of the World Bank, who could not unfortunately participate to this meeting, and I thank you most sincerely for affording me this occasion to meet with you here today. As you know, loans and credits for a wide variety of purposes have been made by the World Bank and its affiliates in almost every country in Latin America, and in the field of transportation more of them have been for highway construction than for any other purpose. Today, I want to tell you something about those particular loans and credits.

One hundred and two countries are now members of the World Bank, including all the countries of Latin America except Cuba. Ninety-three countries are members of the International Development Association,

popularly known as IDA, an affiliate of the Bank whose fifty year interest-free credits are helping those less developed countries for whom conventional loan servicing is a special burden. By the end of 1964 the Bank and IDA had together made loans and credits totalling more than \$9,100 million, of which Latin America has received \$2,100 million, and the lending rate of these two institutions is now above \$1,000 million a year.

The development of infrastructure has accounted for the greater part of this financing. About one third has been spent on transportation, and another third on electric power. The balance has gone for such purposes as heavy industry, agriculture and irrigation, and municipal water supply. The expenditure of a third of the total sum on transportation gives striking evidence of its high priority. New or improved means of transportation are essential to the development of modern industry and agriculture. The promotion of the mobility of resources and the opening up of new markets and sources of supply depend heavily on the provision of efficient means of transportation.

Of all groups interested in development problems, this distinguished gathering here today least needs to be reminded of the crucial importance of highway construction to the economies of developing countries. You will therefore not be surprised to hear that of the \$3,300 million of loans and credits for transportation made up to the end of February of this year, \$1,300 million were for roads. Of that sum, Latin America has received \$560 million to date - some 42%. We

have concerned ourselves with 40 different road projects in 17 different countries of this hemisphere, involving the construction, rehabilitation or improved maintenance of over 65,000 kilometers of roads. We have made road loans in Mexico, in all the Republics of Central America, and in all countries of South America - except Bolivia and the three Guianas.

By way of illustration, I might mention our activities here in Peru. The topography of this country with its rugged mountains, the jungles and the coastal desert limits the development of other forms of transport. We began by tackling road maintenance which, as a result of the doubling of the number of vehicles over the last decade, had become a major problem. A Bank loan of \$5 million made in 1955 enabled the Highway Department to import the equipment it needed to make a start on mechanizing its maintenance operation. Some six years later, the major portion of a \$10 million loan enabled the Department to carry this program a stage further, and bring under proper maintenance all primary and secondary roads for which the Department is responsible.

In the meantime, in 1960, a road construction loan of \$5.5 million was signed to help improve an important road connection to the Amazon area of eastern Peru, on about 100 km from Aguaytia to Pucallpa. This region, as you may know, offers great opportunities for profitable agricultural development and for timber production. At this moment, a new loan of about \$25 million is under consideration to complete this important road link on the remaining 485 km from La Oroya to Aguaytia.

This is by no means the only new road loan for Latin America currently under consideration. Projects elsewhere on the continent which are being discussed at this moment total some \$40 million. At the same time the average size of our road loans in Latin America is increasing. In the 1950s they averaged about \$8 million. In the 1960s the average has risen to \$16 million. And the pace of lending is quickening. In the last four years the amount of money loaned for roads by the Bank and IDA in Latin America has totalled more than twice that of the previous ten years. The roads that we have been financing have ranged from penetration or farm-to-market roads intended to open up remote areas, to high-speed limited access expressways between major centres of population and trade in such countries as Mexico and Venezuela.

Before making a loan for a road, the Bank, as in the case of all its projects, must satisfy itself that the project will be of real and lasting benefit to the country and its economy. I am sure that this audience will readily appreciate that, in determining the importance of a road and assessing the benefits that it will bring, reliable statistics are of immense value. One of the recurring difficulties facing our engineers and economists in evaluating road projects is the lack of such data. Addressing the meeting of this Federation last year in Tokyo, the World Bank representative stressed this point and suggested that the Federation might assist in organizing a system for collecting and recording traffic data in the developing countries. This would indeed provide valuable assistance to countries

in judging the present strength and weaknesses of their highway networks. It would also provide the necessary basis for determining future highway needs. The economic justification of some roads is readily apparent, but as economic development advances the task is complicated by the increasing number of alternatives; the choice among them can only be made wisely and with confidence if reliable information is available. Furthermore, without this same reliable information, it remains impossible to establish a sound basis for determining priorities among road projects and between roads and other means of transport.

Our need for reliable information has increased for yet another reason. In the past, our work at the World Bank on a road project has generally been concentrated on one or several individual roads. But now, more and more, we are reviewing, as a first step, entire highway development programs. This may be done as a part either of a broad economic survey of the country's development or of a study of the transport sector as a whole.

In several instances we have carried out these sector studies or reviews of highway programs either as executing agency for the United Nations Special Fund or under the Bank's own technical assistance program. In recent years such work in Latin America included surveys in eight different countries - Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Peru and Uruguay. These studies have helped us and the countries concerned to set highway development in its proper perspective in relation to other transport modes and to the country's

overall economic needs. Just as importantly, these surveys serve the purpose of establishing the country's order of priority of investments in highway development over a period of time.

This is a good example of the type of technical assistance that the World Bank provides. In fact, our technical assistance takes many forms and the granting of funds to finance feasibility sector and other studies is but one example. We also provide technical assistance by making staff available in various advisory capacities, and now, with the opening of two new offices in Africa, one at Abidjan, Ivory Coast, and another in Nairobi, Kenya, we are helping the countries in these areas to identify and prepare projects, particularly for roads and agriculture, for possible financing by the Bank, IDA or other agencies. For some time we have been providing technical assistance in a rather different form in Chile and Colombia. In each of these countries we have stationed a resident highway engineer to assist the Ministry concerned with the execution of those road programs which we are helping to finance, and to advise on general matters concerning highway administration.

From the nature of the Bank's work which I have been ~~describing~~ describing, you will have noted how much of our working life is taken up with planning ahead. Economic development does not come about fortuitously. It is a series of measured steps, mapped out in advance with care and precision. When the overall goals have been determined and the sector studies of agriculture, industry and transport embarked

upon, the human element becomes most important as a development factor. From the sector studies will have emerged a series of likely projects. There now follows the identification, preparation and appraisal of individual projects suitable for financing. But these projects will not bear fruit unless the body of people to be responsible for their physical execution is of a level of technical and administrative competence high enough to match the challenge of the task. They must therefore be subjected to a searching scrutiny. In the case of roads the ideal prescription would be for a highway department staffed with technically competent people, properly organized, to plan and execute new construction and to maintain the existing road system, and with sufficient funds to perform these tasks satisfactorily. For varied and obvious reasons, this ideal is seldom attained, and the effort to do so is beset by two major problems, especially for the developing countries: first, the shortages of technically trained and experienced personnel and, secondly, the lack of necessary funds.

Let us look a little more closely at these two problems. It is our experience in many countries of Latin America that highway departments undergo frequent changes in the level of performance, that level being very closely related to the caliber of the staff employed at any moment of time. The explanation offered most usually for low level performance is that the qualified, experienced engineers or other technical staff have been lured away by more attractive prospects in private industry whose higher salary scales the department cannot hope to match. The loss to the department cannot be measured simply in

monetary terms. Its effects reach a good deal further than that. The quality of the department's product - the road system - must inevitably suffer, and that in turn adversely affects the economy of the country. There are examples of engineers leaving the department to join consulting firms engaged to assist the department in planning and executing road projects; this represents an immediate loss to the department of experienced staff and there is no budgetary improvement because indirectly the personnel remain on the department's payroll but at a higher cost.

As I will mention later, the employment of consultants may be justified for the experience they bring to the task at hand and for the training which the local personnel concerned will receive in the process. But the goal of the highway department should be to reach technical self-sufficiency in respect of its normal operations. The solution is surely to be found in an enlightened policy on salaries for those qualified by education and experience, and the continuity of employment which only a career civil service, free from political interference, can provide.

The second major problem arises out of the need of many highway departments for more adequate funds, and this relates both to construction and to maintenance operations. For construction projects the financial means can often be found through the budget and by borrowing abroad. But maintenance, and particularly the routine operations that ensure the serviceability of the roads, seldom receive the funds or the attention which they urgently require.

When roads are neglected, the economic return to be realized from the original investment is reduced. Continued neglect will cause the complete loss of the investment itself. Where budgetary funds are insufficient, it may be better to postpone new construction to ensure that funds are available to conserve the existing system. It is, however, a fact that in some countries in Latin America the taxes on motor fuels are extremely low. Now if they, and other taxes on road users, were adjusted, sufficient funds could be provided to meet the essential requirements of highways, both for new construction and for maintenance.

I have spoken of the importance in development of the human factor. The time factor is no less significant. When a loan is made for a large number of roads comprising all or part of a road program, it may be difficult to ensure the continuity of the program through the several years of its execution. Time may bring changes in costs, in Government policies, in priorities, or in the economy of the areas involved. Accordingly, road programs need to be reviewed and revised periodically. An obvious need for revision arises when traffic increases more rapidly than anticipated, calling for an increase in design standards and consequently in costs. Frequently increases in costs occur because of the increased work quantities and the rising level of prices. It is very rarely the case that final costs are lower than originally estimated, but it can and does happen and I am happy to report that this had been our experience recently in Mexico, Honduras and Venezuela.

The reliability of cost estimates, given the fixed amount of the loan or credit and the possible stringency of local funds, is fundamental if investment fund uses are to be planned wisely. The moment in time when an estimate of reasonable reliability can be drawn up arrives when the final engineering studies have been prepared. Hitherto we have some times based our appraisal of road projects on feasibility studies, including design and engineering in its preliminary stage. However, since the completion of final design and engineering is necessary before bids may be invited, we are moving in the direction of requiring that this design and engineering be completed before our funds are committed. At the same time we are exploring new lending techniques to help finance the engineering studies.

Consultants are generally employed on our projects to prepare or review design plans and specifications. We often insist that consultants also be retained to supervise construction. We believe that consultants bring to their work a breadth of knowledge and experience which can greatly benefit the borrowers. Latin American firms have been retained on Bank projects in association with foreign firms when we considered that they were competent to do so. In due course we hope that some of them will qualify for such work on their own. It is understandable that some countries should feel a little sensitive on the subject of consultants. But the Bank's decision on whether or not consultants should be engaged is taken solely on the technical ability of the executing department to carry out the work efficiently.

Having reached the completion of the final design and engineering, what is our next move? From the very beginning the Bank has required that the goods and services that it finances must be subject to international competitive bidding. We believe that this procedure ensures that the borrower gets the best value for his money, while affording an opportunity for contractors of all member countries to participate. The Bank published a booklet last year entitled "Guidelines Relating To Procurement Under World Bank Loans And IDA Credits". It gives general indications on matters such as prequalification of bidders, size of contracts, performance bonds, etc. The application of these guidelines is usually discussed during loan negotiations, and detailed procedures agreed upon according to the nature of the work, the possibility of participation by local contractors, and conditions existing in the country.

I recommend our booklet to you. If you are a borrower, a supplier, or a contractor on one of our projects - or hope to be one - I think that you will find it most useful.

By way of closing, I want to pinpoint and lay emphasis upon one problem to which the Bank has been giving increasing attention in recent years, namely the proper coordination of the various modes of transport. Failure to carry out such coordination has been a major reason for transport difficulties, especially the difficulties in which so many railways find themselves. For example, recent studies indicate that in Brazil and in Argentina a sizeable proportion of the railway lines

are uneconomic and should be abandoned. Similar situations can be found in other countries. The lessons to be learned from this should be applied promptly to the developing countries where highway transport is usually still at an early stage, so that the opportunity exists for timely coordinating measures before the inevitable adjustments become increasingly painful.

Proper coordination comprises a wide range of measures designed to ensure that the traffic is carried at the lowest possible cost to the economy. I might mention two of the most important. Firstly, it is crucial that the evaluation of new transport investments or the maintenance of old ones properly takes into account alternative transport modes. For example, a new railway line should be built only if it can carry the future traffic at a lower cost for the country's economy than highway transport; the converse is also true. Secondly, rates and fares should cover the cost for the principal categories of traffic handled so that the users can make an intelligent choice among transport alternatives. In the highway field this means specifically that the Government should charge the users of the highways for their full costs through gasoline taxes, tolls and other charges. Several transport studies of South American countries indicate that the highway users have not been paying sufficiently for highway costs, although, happily, the situation is now improving. The achievement of effective transport coordination should be a major priority, and it is our belief that it would require the establishment in most countries of an agency with that precise responsibility.

Before closing, I would like to summarize in a nutshell the type of problems that I mentioned and that we are meeting in our operations on road projects.

In the preparation of road projects two important aspects should be noted: the necessity of reliable statistics, which was mentioned in previous IRF meetings, and the coordination of investment and operations for the various modes of transport. To help in this field the Bank is increasing its Technical Assistance by organizing transport sector studies and by sending or stationing its own experts in some of the countries concerned.

In the execution of the projects and further in the maintenance of the investments, the main problems are: i) the shortage of technically trained and experienced personnel; which can be solved temporarily by using consultants, and, on a long-term basis, by creating a career civil service free from political interference, and with an adequate salary policy; ii) the shortage of local funds, particularly for maintenance. This second point, together with a proper policy on transport coordination, may justify for many countries a review of their present financial policy, particularly in regard to the charges paid by the road users.

In the field of general administration of our loans and credits the contracting procedures to follow for international competitive bidding have recently been published, as "Guidelines" to the prospective borrowers.

As you can see from this review, we try to give our attention and our help to the many and varied aspects involved in developing road systems. We believe that, in many cases, the provision of good roads is one of the first essential steps towards economic development and ~~that~~ in Latin America in particular the pace of highway construction will be accelerated. The deep-felt and ever growing concern of governments with the economic development of their countries and the increasing ability of highway departments to plan and execute road development programs all point in this direction. The World Bank and IDA are both proud and pleased to be associated with this vital work.