

Précis

BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS AUTOMNE 2001 NUMÉRO 209

La participation aux programmes d'aide au développement

Lorsque les principales parties prenantes — individus et organismes communautaires — participent aux activités de la Banque, les programmes de développement gagnent en pertinence et donnent de meilleurs résultats. De surcroît, les activités appuyées par un projet sont généralement plus durables et se prêtent moins à des actes de corruption car le processus est plus transparent et les responsables gouvernementaux sont tenus de rendre des comptes à leurs administrés. Selon le Département de l'évaluation des opérations (OED), la participation communautaire aux projets soutenus par la Banque et à l'élaboration des stratégies d'aide-pays a augmenté de façon appréciable entre 1994 et 1998.

La participation fait partie intégrante du Cadre de développement intégré (CDI), de l'élaboration des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et de beaucoup d'autres initiatives récentes de la Banque. L'objectif est maintenant d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'approche participative et de ses effets sur le développement institutionnel. Cela signifie qu'il faut faire de la participation locale un principe directeur du développement, renforcer les capacités nécessaires à des activités participatives et créer une culture favorable à ce type d'approche.

Généralités

L'approche du développement participatif offre aux parties prenantes locales le

moyen d'influencer et de contrôler en partie les initiatives, les décisions et les ressources. Dans le passé, les principaux intéressés ne participaient que très peu aux activités de la Banque. La situation a commencé à se modifier en décembre 1990, lorsque l'équipe de la Banque chargée des organisations non gouvernementales (ONG) a proposé de créer un Groupe de réflexion sur le développement participatif. Le rapport final de ce Groupe — publié en 1994 — tient lieu de politique ou de stratégie participative de la Banque. Celle-ci en a fait un plan d'action pour accroître la portée et améliorer la qualité de la participation des parties prenantes à ses projets et à ses analyses, ainsi qu'au dialogue sur l'action à mener.



L'évaluation par l'OED des progrès réalisés en vue de l'intégration et du développement de la participation communautaire dans le cadre des activités de la Banque repose sur l'examen de dossiers de projets et autres documents ; sur une analyse statistique des bases de données consacrées à la participation et sur une analyse plus détaillée de la participation basée sur un échantillon de 189 projets choisis au hasard ; sur une enquête par voie électronique et des discussions de groupes cibles avec les chefs de projets ; enfin, sur des études des meilleures pratiques réalisées pour huit projets et quatre stratégies d'aide-pays (SAP) dans le cadre de missions dans six pays (Bangladesh, El Salvador, Guatemala, Inde, Kenya et Malawi).

L'augmentation de la participation

La participation des principales parties prenantes aux activités soutenues par la Banque a augmenté de façon sensible entre 1994 et 1998. Dans l'échantillon de projets pris au hasard, la proportion de projets réalisés sur une base participative est passée de 40 % du total des projets approuvés en 1992 à 72 % en 2000. L'essentiel de l'augmentation enregistrée depuis 1996 est dû aux activités pour lesquelles cette participation est jugée revêtir la forme la plus intense, à savoir « la collaboration » et « l'habilitation » (encadré 1).

On observe le degré de participation le plus élevé pour les projets donnant lieu à des activités de type communautaire, dans des secteurs tels que l'agriculture, la santé, l'approvisionnement en eau, l'environnement, l'éducation, les affaires municipales et les questions sociales. À l'inverse, on observe un degré de participation plus faible pour les projets d'infrastructure (transports, énergie et industrie, par exemple) et encore plus réduit pour les projets de gestion du secteur public, les projets financiers et les projets plurisectoriels (principalement les prêts à l'ajustement) (voir tableau 1). La participation est nettement plus faible dans deux régions (Moyen-Orient et Afrique du Nord, et Europe et Asie centrale) que dans les autres.

La participation des parties prenantes non gouvernementales a, elle aussi, nettement augmenté au niveau de la préparation des SAP. La proportion de SAP élaborées avec un degré de participation moyen ou élevé est passée de 24 % en 1995-1996 à 73 % en 1999-2000. L'augmentation de la part des projets donnant lieu à un degré de participation élevé (de 14 à 41 %) est particulièrement remarquable. En outre, les 15 rapports sur les SAP consacrés en 1999-2000 à des pays ayant emprunté à l'Association internationale de développement (IDA) comprennent un examen de la participation contre un seul rapport en 1992-1994 : de nets progrès ont donc été réalisés en peu de temps.

Une qualité et des résultats inégaux

La qualité et l'efficacité potentielle de la participation n'ont pas progressé au même rythme que le nombre

Encadré 1 : Les degrés de participation

Le Département du développement social a établi un classement par degré de participation croissant :

Degrés de participation peu élevés

- 1) Partage d'informations \longrightarrow Communications à sens unique
 2) Consultations \longleftrightarrow Communications bilatérales

Degrés de participation élevés

- 3) Collaboration \circlearrowleft Partage du contrôle des décisions et des ressources
 4) Habilitation \Longrightarrow Transfert du contrôle des décisions et des ressources

Le degré de participation est une notion différente de celle de la qualité de la participation, qui signifie « bien faire les choses » quel que soit le degré ou le type de participation.

Tableau 1 : Projets auxquels les principales parties prenantes ont participé (en pourcentage du nombre de projets, par secteur)

Secteur	Projets avec participation
Secteur social	82
Agriculture	80
Santé, nutrition et population	75
Approvisionnement en eau et assainissement	72
Environnement	70
Mines et autres industries extractives	69
Éducation	65
Développement urbain	60
Transports	46
Énergie	39
Industrie	30
Gestion du secteur public	20
Finances	16
Projets plurisectoriels	15
Tous secteurs	53

Source : Base de données du Département du développement social sur la participation. Les données concernent les projets approuvés durant les exercices 94 à 98. Les projets du secteur social couvrent les fonds sociaux, l'aide sociale, la protection sociale, les travaux publics et autres projets similaires. La plupart des projets plurisectoriels sont des prêts à l'ajustement.

d'opérations participatives. Le degré de participation varie suivant les phases des projets (tableau 2).

S'agissant des projets approuvés durant les exercices 94-98, les parties prenantes n'ont participé à la phase d'identification, durant laquelle les participants peuvent contribuer à la définition du projet et examiner la manière dont il répond à leurs besoins de développement, que dans 12 % des cas. Elles n'ont participé à la phase de suivi et d'évaluation, qui force les exécutants du projet à rendre compte aux principales parties prenantes, que dans 9 % des cas. Par ailleurs, les femmes n'ont pu participer que dans une mesure limitée à de nombreux projets. La Banque et les organismes gouvernementaux ne savent pas encore vraiment encourager les communautés à contribuer valablement à la conception des projets ou à la création d'institutions communautaires qui représentent bien les divers groupes d'intérêts d'un village et se prêtent à une exécution participative des projets.

La qualité de la participation des parties prenantes à l'élaboration des SAP a aussi été variable. La Banque s'est parfois contentée de tenir des réunions avec les parties intéressées pour présenter son programme et le faire accepter par les participants. En général, la Banque n'a fourni que peu d'informations en retour aux participants consultés. En conséquence, ces derniers n'ont pas pu déterminer si leur contribution a eu un effet sur la stratégie de la Banque, ce qui ne les a guère encouragés à participer à des consultations ultérieures.

La participation n'a eu qu'un faible impact sur le développement institutionnel. Bien souvent, elle n'a été le fait que d'un petit groupe déterminé de la communauté, de membres du projet ou du gouvernement — en partie parce que les projets soutenus par la Banque tendent à contourner les processus et organismes en place. La participation aux projets n'a pas influencé de façon substantielle les organismes chargés des mises en application. Enfin, le processus participatif n'a été ni généralisé ni appliqué à plus grande échelle dans d'autres projets ou activités de développement de la région ou de l'organisation.

Des avantages sensibles

La Banque n'a que récemment adopté une approche plus participative et la plupart des projets faisant intervenir les

meilleures pratiques participatives sont toujours en cours d'exécution. Même lorsqu'elle est restée limitée, la participation a engendré des améliorations. La pertinence des projets s'est accrue parce que les bénéficiaires — souvent pour la première fois — ont influencé le choix de l'emplacement d'infrastructures telles que les routes ou les marchés, ont indiqué le niveau de service dont ils avaient besoin et qu'ils étaient prêts à payer, et ont sélectionné les projets communautaires qu'ils jugeaient importants. Leur participation à la prise de décisions — bien davantage que leur contribution monétaire, en nature ou en travail — a donné aux villageois le sentiment de maîtriser les projets, dont l'impact et la viabilité ont été ainsi renforcés. La participation a, en outre, accru la transparence des processus de passation de marchés et de contrats de services, et responsabilisé les intéressés. Elle a amélioré les relations entre les hommes et les femmes, entre les villageois et le personnel des administrations publiques et entre les membres de groupes qui, jusque-là, n'avaient jamais collaboré (encadré 2).

La participation a accru la pertinence de la préparation de stratégies nationales. Au Kenya, elle a permis de mieux cerner les principaux obstacles au développement. Au Guatemala, elle a eu pour effet d'élargir la portée du programme de développement présenté dans la SAP. Un plus grand intérêt a donc été porté aux stratégies participatives, notamment dans le cadre de projets. Enfin, la participation à l'élaboration des stratégies pour les pays a généralement renforcé les partenariats forgés par la Banque avec les participants et a accru l'adhésion de ces derniers aux projets.

Un coût non négligeable

Le coût de la participation représente, en moyenne, entre 2 et 12 % du coût total d'un projet. Les gouvernements ont assumé l'essentiel de ces coûts, qu'ils ont souvent financé au moyen du prêt accordé au titre du projet, mais les donateurs ont eux aussi assumé une part des coûts, notamment dans les pays ayant emprunté à l'IDA. Les communautés, quant à elles, supportent une part importante du coût de la participation aux projets, en fournissant leur main-d'œuvre, des matériaux, des contributions monétaires et en prenant le temps d'assister aux réunions.

Le coût de la participation assumé par la Banque semble important pour la phase de la préparation des activités. Les données relatives à ces coûts sont insuffisantes, mais on sait que les dons et les fonds fiduciaires pour l'élaboration des politiques et la valorisation des ressources humaines ont souvent financé la participation à la préparation des projets. Le coût de la participation à la préparation des SAP va de 4 à 30 % du total des coûts de préparation dans le cas des stratégies examinées. Dans les cas où le degré de participation est élevé, son coût représente entre 20 et 30 % (de 50 000 à 60 000 dollars) du budget des SAP.

Tableau 2 : La participation des principaux intéressés, par phase de projet (en pourcentage du nombre de projets)

Phase du projet	Participation
Identification	12
Conception	31
Exécution	39
Évaluation	9

Source : base de données du Département du développement social (projets approuvés durant les exercices 94-98)

Encadré 2 : Collaborer pour améliorer les écoles communautaires en El Salvador

Le programme EDUCO, en El Salvador, permet aux bénéficiaires — élèves, parents et enseignants des écoles couvertes par le programme — de participer au processus de prise de décisions. Des parents sont élus membres des associations d'éducation communautaires, qui sont chargées de recruter et de licencier les enseignants, de gérer le budget de l'école, de lever des fonds et d'organiser des journées d'étude. Un programme éducatif d'un mois destiné aux adultes a permis d'établir des processus d'enseignement parallèles pour les parents et leurs enfants. Ce système profite à tous, souvent de manière inattendue. Ainsi, en apprenant à gérer des fonds et à administrer le programme EDUCO, les *membres des associations d'éducation communautaires* ont appris à écrire des chèques, à utiliser une calculatrice et à surmonter leur crainte des banques. Certains ont indiqué que c'était la première fois que l'administration centrale ou les gens de la ville les écoutaient. Ils se félicitent d'avoir la possibilité de renvoyer les mauvais enseignants et de servir leur communauté. Les *élèves* se sentent eux aussi impliqués. Ils ont le sentiment d'être davantage respectés, et appréciés. Ils sont moins susceptibles d'être victimes d'abus et de punitions arbitraires de la part des enseignants et des directeurs d'école. Les écoles du programme EDUCO connaissent moins d'actes de violence que la plupart des établissements scolaires traditionnels et urbains. Les *parents* ont le sentiment de jouer un rôle actif dans l'éducation de leurs enfants plutôt que d'accepter passivement les programmes établis par le gouvernement. Ils lèvent des fonds pour financer les activités périscolaires et la rénovation des établissements et utilisent dans leur vie quotidienne les leçons apprises à l'école parentale. Quant aux *enseignants* du programme EDUCO, ils se sentent appréciés. Ils participent à la vie familiale de leurs élèves et ont davantage de contacts avec les parents. Dans l'ensemble, les liens entre enseignants, parents et élèves se sont resserrés, et les communautés, les écoles et le ministère de l'Éducation entretiennent des rapports plus étroits.

Les facteurs favorisant ou freinant la participation

Au niveau des pays, le principal obstacle à la participation est le scepticisme des pouvoirs publics à l'égard de l'approche participative. La plupart des organismes publics, au demeurant, n'ont pas les capacités requises pour une action participative. Au niveau des communautés, la formation et l'appui technique ne sont pas suffisants, et le renforcement des capacités compte rarement parmi les objectifs à long terme. Au niveau de la Banque, les principaux obstacles tiennent au manque de temps et d'argent, à la rigidité du cycle des projets, à l'insuffisance des incitations et au manque de cohérence de l'appui de la direction.

Au niveau national, les arguments et la persistance de la Banque ont contribué à surmonter la résistance des

pouvoirs publics. Les ONG étaient des partenaires de valeur mais sous-employées et les organismes publics se sont souvent tournés vers elles pour renforcer leurs capacités. Les agents d'exécution ont donné le meilleur d'eux-mêmes lorsqu'ils comptaient parmi leurs effectifs un partisan de la participation. Ils ont aussi eu la tâche plus facile lorsqu'ils pouvaient s'appuyer sur des processus, des organisations et des modèles préexistants. Au niveau de la Banque, la participation a été essentiellement tributaire de l'attitude du chef de projet à l'égard de la participation et de son expérience en ce domaine. Une fois qu'ils ont suivi une approche participative, les membres des services de la Banque adoptent généralement cette démarche. Les spécialistes des ONG et de la société civile opérant à partir des bureaux extérieurs de la Banque ont joué un rôle important en facilitant la participation aux consultations portant sur les SAP.

Prochaines étapes

La participation est la pierre angulaire du CDI et de la préparation des DSRP, mais la Banque doit déployer de nouveaux efforts pour bien jouer son rôle et accroître l'efficacité du développement. Elle doit, notamment :

Formuler une approche au niveau national et mettre au point différents instruments pour renforcer l'impact à long terme de la participation. Il faut :

- Encourager et soutenir les pouvoirs publics qui se sont engagés à poursuivre une approche participative et à créer un cadre propice à la participation.
- Utiliser les instruments de la Banque pour formuler des approches participatives en collaboration avec les gouvernements et les autres parties prenantes. Une période d'essai sera nécessaire pour déterminer quelles approches donnent les meilleurs résultats.
- Mettre au point une approche plus systématique de la participation, en faisant de celle-ci un principe directeur, qui favorisera les processus de décentralisation, de réforme institutionnelle, de transparence et de responsabilisation.

Renforcer les capacités des organismes et des communautés qui travaillent avec la Banque pour favoriser la participation. La qualité, la viabilité et l'impact à long terme des activités participatives sont limités par le manque de capacités des organismes et des communautés qui travaillent avec la Banque. Trop souvent, ces capacités ont été renforcées, non pas de manière continue, mais pour les besoins d'une opération spécifique de la Banque. Il faut :

- Renforcer les institutions gouvernementales et collaborer avec elles.
- Appuyer le renforcement des capacités des administrations publiques nationales, de district et locales aux fins de la poursuite de processus participatifs.
- Appuyer le renforcement des capacités des communautés aux fins de la poursuite de processus participatifs.

- Accroître les capacités de suivi et d'évaluation dans le cadre de processus participatifs.

Collaborer davantage avec les partenaires à la mise en œuvre d'approches participatives. La Banque ne peut et ne doit pas jouer le rôle principal dans la mise en œuvre des approches participatives. D'autres partenaires ont, en effet, une plus grande expérience et sont mieux placés qu'elle pour s'acquitter de nombreuses tâches. Il faut :

- Collaborer avec les partenaires de développement locaux et internationaux pour promouvoir la participation.
- Appuyer les promoteurs actuels de la participation au lieu de réinventer le processus pour chaque opération.
- Recruter des experts locaux connaissant bien les processus de participation pour former des équipes sur le terrain capables d'aider les communautés locales dans leurs projets participatifs.

Améliorer la qualité du processus participatif au niveau des projets et de la préparation des SAP. Il faut :

- Formuler des références, des normes et des directives aux fins de l'évaluation des activités participatives.
- Analyser les institutions locales et le contexte social et politique dans le cadre du processus de conception.
- Considérer la participation comme un partenariat à long terme axé sur l'obtention de résultats. Ne pas précipiter le déroulement du processus, mais encourager la participation de groupes dont la composition n'est initialement pas limitée, écouter attentivement ce qu'ils ont à dire et fournir des informations en retour. Enfin, mettre de plus en plus l'accent sur les résultats et l'impact et non pas seulement sur le processus.
- Lancer le processus le plus tôt possible en encourageant la participation à l'identification des projets et des activités essentielles à la préparation des SAP — telles que les stratégies sectorielles et les études économiques et sectorielles.

Réduire les obstacles et améliorer l'appui institutionnel de la Banque à la participation. Envisager la formulation d'une stratégie de participation et d'un plan d'action pour définir une approche plus cohérente et plus stratégique. Il faut :

- Déterminer l'attribution des responsabilités institutionnelles pour l'organisation des actions participatives.
- Fournir des incitations aux chefs de projets pour les amener à suivre des démarches nouvelles.
- Faire des compétences et de l'expérience en matière de processus participatifs des critères explicites du recrutement et de la valorisation du personnel de la Banque.
- Accroître l'efficacité de la formation et améliorer la gestion des connaissances dans le domaine de la participation.

- Améliorer les informations disponibles sur la participation. Exiger l'examen de cette question dans les documents relatifs à l'identification des projets, ainsi que dans les rapports de suivi et les rapports de fin d'exécution.
- Déterminer les avantages et les coûts des divers types de participation.



Directeur général, Évaluation des opérations : *Robert Picciotto*
 Directeur, Département de l'évaluation des opérations : *Gregory Ingram*
 Responsable des évaluations sectorielles et thématiques : *Victoria Elliott*
 Chef d'équipe : *Warren Van Wicklin*

► Ce *Précis* est fondé sur les travaux d'évaluation de Warren Van Wicklin, ancien membre du Groupe des évaluations sectorielles et thématiques, OED.

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'Info-Shop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au 1-202/458-4497

Précis

Responsable Partenariats et gestion des connaissances : *Osvaldo Feinstein* • Rédacteur en chef : *Elizabeth Campbell-Pagé* •
 Rédactrice : *Caroline McEuen* • Diffusion : *Juicy Qureishi-Huq*

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, Unité de vulgarisation et de diffusion. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale, aux institutions qui lui sont affiliées, ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible @ <http://www.worldbank.org/html/oed>