

Précis

BANQUE MONDIALE

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

HIVER 2003

NUMÉRO 231

ARDE 2002

Atteindre les résultats voulus au plan du développement : le grand enjeu du millénaire

Les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) ont suscité un consensus sans précédent au sein de la communauté du développement. En focalisant l'action sur la réalisation d'objectifs de développement quantifiés et liés à des échéances précises, qui couvrent des indicateurs de revenu et d'autres éléments du bien-être, les ODM fournissent une occasion unique d'avancer sur le front de la pauvreté. Mais cette entreprise comporte aussi des risques et des problèmes, en particulier le risque de ne pas atteindre les objectifs et le problème que pose l'adaptation des ODM aux réalités de chaque pays. Que signifient les ODM en tant que critère de l'efficacité du développement ? Que fait la Banque pour faire avancer les ODM ? Et qu'impliquent les ODM pour les travaux futurs de la Banque et d'autres bailleurs de fonds ?

Les ODM en tant que critères de l'efficacité du développement

Les ODM couvrent 8 objectifs d'ordre général, 18 buts spécifiques et 48 indicateurs de performance liés à la réduction de la pauvreté, qui comprennent en particulier des mesures du revenu et d'autres éléments du bien-être. Adoptés en 2000 par les 189 États membres des Nations Unies dans la Déclaration du millénaire, ils ont suscité au sein de la communauté du développement une convergence de vues sans précédent quant aux principaux résultats qui constituent la finalité du développement.

Les thèmes et composantes des ODM ne sont pas nouveaux pour la Banque. Le recul de

la pauvreté, qui est le premier des ODM, est l'objectif primordial que s'est fixé la Banque depuis 1990. L'approche axée sur les besoins essentiels que la Banque poursuit depuis le début des années 70, accorde par principe, une place fondamentale à l'éducation et à la santé. De même, l'égalité des sexes et la viabilité écologique sont des éléments importants de la stratégie de la Banque depuis les années 90.

La nouveauté des ODM tient à trois grands facteurs. Premièrement, du fait qu'ils sont assortis de buts quantitatifs et liés à des échéances précises, les ODM nécessitent des actions de développement spécifiques et ils appellent des évaluations systématiques.



Deuxièmement, du fait qu'ils définissent les objectifs généraux en termes de résultats — et non pas en termes de moyens mis en œuvre et de produits — les ODM attirent l'attention sur les déterminants multisectoriels des résultats. Troisièmement, par le biais du huitième objectif général, qui est de mettre en place un partenariat mondial pour le développement, les ODM mettent en relief le rôle des pays développés *et* celui des pays en développement. La Banque pourrait de ce fait être amenée à introduire des changements et des innovations dans certaines de ses pratiques et de ses programmes.

Les ODM représentent une gageure ; leur grand dessein doit permettre de galvaniser de nouvelles énergies et de mobiliser de nouvelles ressources pour le programme de développement, qui sera axé sur les résultats. En même temps, l'adoption des ODM signifie que la Banque et la communauté du développement dans son ensemble doivent être prêtes à assumer des risques et à relever un certain nombre de défis. Comme il est déjà évident, compte tenu des tendances actuelles, qu'un grand nombre de pays et de régions ne pourront pas atteindre les ODM d'ici à 2015 (figures 1 et 2), il est impératif de réduire les risques de désillusion et de cynisme. Il faut de surcroît adapter les ODM aux réalités locales et exploiter les contributions que peuvent apporter les secteurs pour lesquels aucun objectif général ou spécifique n'a été fixé ; il faut centrer l'attention sur les résultats de chaque pays pauvre et de chaque groupe de population démunis plutôt que sur la moyenne des résultats ; et il faut instituer un système d'incitations pour atteindre les *résultats* souhaités mais aussi en assurer le suivi.

Nous nous sommes donnés jusqu'à 2015 pour atteindre les résultats que nous nous sommes fixés. Il nous faut maintenant, de concert, cesser de nous payer de mots et établir un calendrier pour notre programme d'action... Que doit faire la Banque ? S'employer, comme nous l'avons promis, à travailler à la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire... nous devons mesurer nos résultats avec davantage de rigueur et, comme les autres, nous devons être comptables de nos actions dans le contexte des objectifs de plus vaste portée visés par les pays et des objectifs de développement pour le Millénaire.

*James D. Wolfensohn,
Discours prononcé lors des Assemblées annuelles
Banque mondiale, 2002*

Que fait la Banque pour faire avancer les ODM ?

Même si la Banque travaille en partenariat avec d'autres bailleurs de fonds et ne peut être tenue pour seule responsable de la réalisation des ODM, il n'en est pas moins important qu'elle fasse le point pour déterminer dans quelle mesure l'aide qu'elle apporte permet aux pays de progresser dans la direction des objectifs établis d'un commun accord.

La Banque poursuit des programmes nationaux, sectoriel et mondiaux qui s'inscrivent dans le droit fil des thèmes des ODM, et elle n'a cessé d'apporter son soutien à l'action menée sur ce front. Au niveau des projets, la performance des projets de la Banque continue de s'améliorer. Sur les projets sortis du portefeuille au cours de l'exercice 01, 77 % avaient des résultats jugés satisfaisants, soit un pourcentage plus élevé pour la deuxième année consécutive que l'objectif de 75 % du Pacte stratégique ainsi que le montre la figure 3. Cette robuste performance au niveau des projets doit être maintenue. Par ailleurs, la Banque doit renforcer *l'impact* de son action

pour aider les pays clients à améliorer leurs résultats au triple plan du bien-être économique, du développement humain et de la viabilité écologique ainsi que dans d'autres domaines pertinents du développement. Les ODM offrent à la Banque la possibilité — avec l'appui de la communauté internationale et grâce à une vision partagée — de cibler plus précisément son action.

Programmes par pays. Depuis quelques années, la lutte contre la pauvreté occupe une place grandissante dans les programmes d'aide-pays de la Banque. Toutefois, les objectifs de ces programmes sont habituellement définis en termes d'orientation des réformes plutôt qu'en termes de progrès réalisés dans la direction de buts spécifiques. La Banque doit définir plus précisément les objectifs généraux et les buts spécifiques de ses programmes nationaux, en fonction des buts quantitatifs formulés à l'échelle nationale par les différents

pays dans le contexte des ODM globaux et, le cas échéant, des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté. Un meilleur travail d'analyse, et en particulier une analyse plus solide de la pauvreté et l'élaboration de stratégies axées sur les résultats du développement permettraient aussi d'améliorer la qualité des programmes de la Banque au niveau des pays.

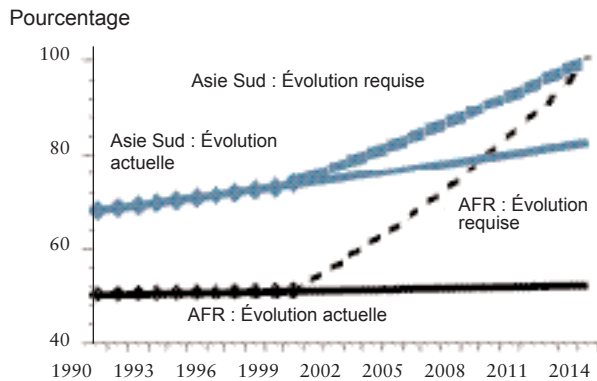
Programmes sectoriels. Les programmes sectoriels replacent de plus en plus les opérations dans le contexte de la lutte contre la pauvreté,

contrairement aux programmes antérieurs, pour lesquels ces liens n'étaient pas toujours explicites. Les stratégies sectorielles de la Banque s'inscrivent dans le droit fil des ODM qu'elles mettent, à juste titre, sur le même plan que d'autres objectifs sectoriels dans un programme d'action plus large à l'appui du développement. Toutefois, les stratégies sectorielles de la Banque peuvent à deux égards, contribuer plus efficacement aux programmes par pays de l'institution. Elles peuvent fournir des indications : 1) sur la manière dont l'ordre de priorité des secteurs, sous-secteurs, régions ou groupes de population particuliers devrait être établi en fonction du contexte propre à chaque pays, et 2) sur les moyens permettant d'exploiter efficacement les complémentarités pour définir et mettre en œuvre dans de bonnes conditions d'efficacité des stratégies axées sur les résultats.

Les programmes de financement spéciaux liés aux ODM — tels que l'Initiative pour l'accélération de l'aide en faveur de l'Éducation pour tous ou le Programme multisectoriel de lutte contre le sida en Afrique — pourraient donner lieu à l'affectation ou à la réaffectation de fonds dans le cadre de prêts. Ces allocations devraient tenir compte de la probabilité qu'un pays d'utiliser les fonds de façon efficace ainsi que de

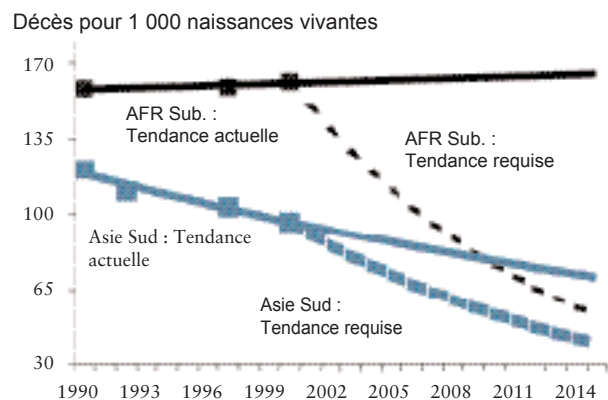
La situation devra évoluer différemment à l'avenir

Figure 1 : Taux d'achèvement des études primaires dans les régions Asie du Sud (Asie Sud) et Afrique (AFR) (pondérés par le nombre d'habitants)



Source : Données 1990-2000 communiquées par le Réseau du développement humain, Secteur éducation, de la Banque mondiale. Les courbes décrivant l'évolution requise sont la résultante d'extrapolations exponentielles.

Figure 2 : Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans dans les régions Asie du Sud (Asie Sud) et Afrique subsaharienne (AFR Sub.)



Source : Données pour 1990 et 2000 tirées de la publication *World Development Indicators 2002*. Les courbes décrivant l'évolution requise sont la résultante d'extrapolations exponentielles.

la distance qui lui reste à franchir pour atteindre les ODM. Les conséquences que pourraient avoir ces initiatives sur la répartition géographique et sectorielle des ressources de la Banque devront être systématiquement évaluées, et les arbitrages faire l'objet d'un examen approfondi. Enfin, pour atteindre les ODM et maintenir les résultats obtenus, il faudra prévoir d'importantes ressources supplémentaires pour financer les dépenses récurrentes et donc prendre des dispositions en ce sens.

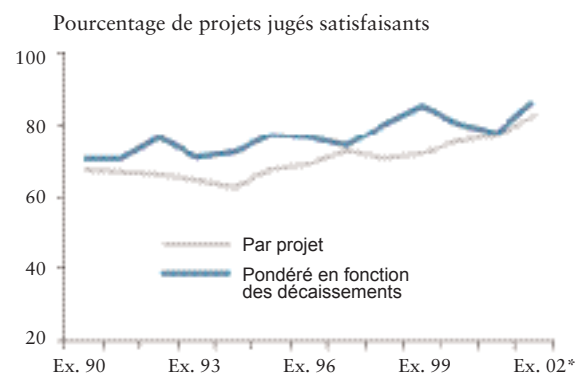
Programmes mondiaux. La reconnaissance du fait qu'un grand nombre de problèmes de développement exigent une action collective au niveau international pour compléter les approches traditionnelles centrées sur les pays et les projets a conduit la Banque à accroître le soutien qu'elle apporte aux programmes mondiaux. Tous ces programmes appuient de manière générale le huitième ODM, qui est de « mettre en place un partenariat mondial pour le développement » — et nombre d'entre eux appuient en sus d'autres ODM. Rares sont encore les programmes mondiaux pour lesquels les pays en développement, les organisations de la société civile ou le secteur privé commercial participent à la gouvernance et à la gestion des opérations. Et rares sont aussi ceux qui visent à formuler une politique publique mondiale impliquant les politiques des pays développés. Jusqu'à présent, les programmes mondiaux soutenus par la Banque n'ont guère eu d'influence sur les politiques des pays développés, que ce soit par des actions visant à défendre la cause de ces programmes ou par d'autres moyens. Les programmes mondiaux sont certes des instruments efficaces pour mobiliser les ressources, mais leur prolifération implique une charge qui excède les capacités institutionnelles dont dispose la Banque pour assurer efficacement leur gestion et leur suivi. Globalement, ils ne permettent pas de suivre et d'évaluer plus efficacement que

d'autres programmes de développement les résultats et l'impact des activités qu'ils recouvrent. Des résultats plus solides pourront être obtenus si des dispositions sont prises pour exploiter l'avantage comparatif de chaque partenaire, établir un lien plus étroit entre les programmes mondiaux et les activités menées au niveau des pays, et inscrire ces activités dans le cadre d'une stratégie globale plus large.

Plan d'action

Mieux mesurer les résultats. Par le fait même qu'ils fixent des objectifs quantitatifs assortis d'un *calendrier déterminé*, les ODM impliquent de faire une large place à la mesure systématique des résultats — et la Banque a lancé de nouvelles initiatives pour mieux suivre, mesurer et gérer les résultats. Ces initiatives seront d'autant plus utiles qu'elles permettront d'établir des objectifs généraux et des objectifs spécifiques plus clairs aux niveaux

Figure 3 : Les résultats des projets font apparaître une amélioration progressive



* Partiel

Source : Business Warehouse, Banque mondiale 2002

national, sectoriel et mondial. Il faudra aussi renforcer sensiblement la capacité et les incitations des pays clients à suivre et évaluer les résultats obtenus au plan du développement, et déployer de sérieux efforts pour identifier les indicateurs intermédiaires permettant de mesurer les progrès accomplis sur le terrain et de suivre les progrès de l'aide de la Banque, d'autant que les instruments de la Banque ont une durée de vie plus courte que l'horizon de 15 ans fixé pour la réalisation de la plupart des ODM. Des enseignements utiles pourront être tirés des échecs autant que des succès. Le processus de suivi doit être conçu de façon à produire des éléments d'information susceptibles de former une base solide et systématique permettant de prendre des décisions en toute connaissance de cause et de favoriser l'apprentissage.

Mise en œuvre de stratégies intersectorielles. Les ODM appellent l'attention sur les déterminants plurisectoriels des résultats. Les programmes de la Banque tiennent de plus en plus compte de ces interactions mais il faut maintenant passer à l'étape suivante et élaborer les stratégies intersectorielles pour aider les pays clients à atteindre les résultats souhaités. Les stratégies multisectorielles n'impliquent pas nécessairement des projets multisectoriels. Il sera nécessaire, aux fins de l'élaboration de stratégies multisectorielles, de coordonner de manière efficace les travaux des différentes unités de la Banque spécialement chargées de pays et de secteurs et ceux des unités sectorielles afin de concevoir et mettre en œuvre au niveau des pays des stratégies intersectorielles basées sur les résultats. Il faudra adopter un mécanisme institutionnel plus efficace pour encourager l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies intersectorielles permettant d'atteindre des résultats déterminés au plan du développement.

Évaluation des implications des ODM et prise des dispositions requises. Pour atteindre les ODM d'ici à 2015 — et pour que les résultats perdurent au-delà de 2015 — il faudra rompre avec les tendances passées dans un certain nombre de pays. Il ne sera probablement pas possible de continuer comme à l'accoutumée, que ce soit au niveau des pays ou à celui des bailleurs de fonds. Souscrire à des objectifs globaux sans déterminer la priorité attachée à la réalisation de chaque but spécifique dans des circonstances particulières, ou sans formuler d'autres buts plus réalistes, peut être source de risques aussi bien pour les bailleurs de fonds que pour les pays en développement. Par ailleurs, il ne faudrait pas que les ODM conduisent à adopter mécaniquement certains indicateurs — ou à accorder une importance excessive à des objectifs dont l'évolution est facile à suivre, au détriment des dimensions qualitatives du développement.

Le point de vue des administrateurs

Les administrateurs de la Banque mondiale et le Comité pour l'efficacité du développement (CODE) ont approuvé les principales conclusions et recommandations de l'Examen de l'efficacité du développement de 2002. Leurs délibérations ont mis en lumière quatre grandes questions. La première est la nécessité pour la Banque d'évaluer systématiquement ce qu'impliquent des ODM pour les procédures, les opérations de prêt et les ressources de l'institution au-delà des grandes orientations présentées dans ses documents stratégiques, et de prendre les dispositions qui s'imposent. La deuxième concerne l'intérêt qu'il y a d'utiliser les ODM comme des indicateurs généraux du développement et de veiller à ce que les ODM soient modulés et adaptés en fonction des réalités de chaque pays et à ce que les pays concernés y souscrivent pleinement. La troisième question abordée porte sur l'importance d'une démarche axée sur les résultats pour la mise en œuvre des stratégies d'aide aux pays, qui doivent être assorties d'échéances précises et d'indicateurs chiffrés. Enfin, les Administrateurs ont insisté sur le fait que les stratégies sectorielles doivent tenir compte de façon plus explicite des complémentarités intersectorielles et des arbitrages à opérer entre les secteurs.

Pour mieux gérer ces risques et ces problèmes, il faudra d'abord cerner et évaluer systématiquement les implications des ODM — au niveau de l'institution, des pays, des secteurs et des projets, et au niveau mondial. Il faudra ensuite déterminer comment établir les priorités, comment opérer les choix fondamentaux et comment traiter les tensions et les arbitrages éventuels. Il y a plus de deux ans maintenant que la Banque a souscrit aux ODM, mais les dispositions qu'elle a prises pour traiter ces différents points sont encore rudimentaires, en particulier au niveau sectoriel (Réseaux). Pour relever la gageure des ODM, la Banque devra poursuivre ses travaux dans certains domaines d'intervention, faire une plus large place à d'autres domaines, et peut-être dévier de certaines de ses pratiques et de ses programmes actuels. Seule une analyse systématique des répercussions des ODM au niveau de l'institution, des pays et des secteurs et au niveau international permettra de déterminer la nature exacte des changements requis. La Banque doit donner la priorité à l'évaluation de ces implications et des mesures à prendre en conséquence.

Derniers précis de l'OED

- 230 Initiative PPTE : Accomplissement et perspectives
- 229 Développement des capacités d'évaluation : une priorité grandissante
- 228 Renforcer la gestion de la biodiversité grâce à la participation de tous les acteurs concernés
- 227 Éclairage à haut rendement au Mexique
- 226 Le programme Aga Khan d'aide en régions rurales : la prochaine étape
- 225 Faciliter la transition de la Russie : Une gageure sans précédent
- 224 Améliorer l'administration des programmes de dons
- 223 Soutenir la réforme du secteur de la santé en Europe orientale
- 222 Gestion de l'eau en Bolivie : le conte de trois cités
- 221 Stratégie de la Banque mondiale pour l'eau : un pont vers l'avenir
- 220 Sauvegarde du patrimoine culturel : politique et action concrète
- 219 ARDE 2001 : des choix judicieux
- 218 Les partenaires de l'IDA dans la lutte contre la pauvreté
- 217 Foresterie communautaire au Népal
- 216 Promouvoir le développement écologiquement viable
- 215 Les leçons des projets d'approvisionnement en eau des populations rurales
- 214 Ouganda : pouvoirs publics, participation, population
- 213 Renforcer les capacités de suivi et d'évaluation en Afrique
- 212 Les enfants pauvres et l'école : le modèle du Chili
- 211 Renforcement des municipalités en Tunisie et promotion du développement local
- 210 Se rallier à la révolution de l'information
- 209 La participation aux programmes d'aide au développement



Directeur général, Évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*
 Directeur par intérim, Département de l'évaluation des opérations :
Nils Fostvedt
 Chef, Groupe des évaluations sectorielles et thématiques : *Victoria Elliott*
 Chef de projet : *Soniya Carvalho*

► Ce *Précis* s'inspire du rapport de Soniya Carvalho intitulé 2002 *Annual Review of Development Effectiveness—Achieving Development Outcomes: The Millennium Challenge*.

► La version intégrale du rapport est disponible à l'adresse suivante : <http://www.worldbank.org/oed/arde2002>

► 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'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org ou par téléphone au : 1-202/458-4497

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

Précis also available in English
Précis en español también disponible

Responsable de publication : *Caroline McEuen*
 @ <http://www.worldbank.org/oed>