

Précis



BANQUE MONDIALE DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS AUTOMNE 1999 NUMÉRO 196

Évaluations et défis du développement

LES ÉVALUATIONS RENFORCENT LE SENS DES responsabilités (grâce à l'évaluation des performances), améliorent la qualité des opérations (grâce à la dissémination des leçons de l'expérience) et éduquent les choix stratégiques, les allocations de ressources et la gestion du personnel. Pour mieux adapter les systèmes d'évaluation de la Banque à l'évolution des politiques et institutions du développement, le Département de l'évaluation des opérations (OED) étudie tous les ans la qualité des évaluations de la Banque et les pratiques de l'institution sur le plan de la gestion de la performance. La revue porte principalement sur l'analyse du processus beaucoup plus que sur la substance des évaluations.

Le rapport de l'an dernier examinait les progrès réalisés par la Banque dans la mise en place d'un système de gestion basé sur les résultats. Le rapport de 1999 étudie l'évolution récente de l'environnement dans lequel opère la Banque, les nouvelles orientations de ses politiques, les changements dans son organisation, et les implications de ces changements pour les évaluations et la gestion de la performance. Il est intéressant de noter que, malgré la crise financière, la performance de la Banque a continué de s'améliorer ; néanmoins, quelques indicateurs montrent que, dans certains domaines, les progrès sont arrêtés. L'une des causes est la complexité croissante de l'aide au développement, qui complique l'exécution des projets sur le terrain.

L'examen par l'OED des progrès accomplis dans la mise en oeuvre des recommandations de 1998 confirme la justification de la stratégie d'évaluation approuvée par le Conseil d'administration et la haute direction de la Banque en 1997 (voir encadré 1). Il montre en même temps la nécessité d'améliorer la gestion de la performance (surtout celle des réseaux) et d'adapter les pratiques et les priorités en matière d'évaluation à l'évolution rapide des besoins de l'organisation.

De nouveaux défis du développement

L'influence conjointe de la mondialisation et de la décentralisation transforme les conditions du développement. La mondialisation accroît les bénéfices d'une



intégration dans l'économie mondiale, mais elle a aussi pour effet d'aggraver les inégalités et les risques du développement. Les décideurs du tiers-monde résistent de plus en plus aux consignes de politiques qui leur sont données et veulent participer davantage à la conception et à la coordination des programmes de développement. À leur tour, les citoyens exigent d'être consultés sur les décisions de politiques et réclament un meilleur accès aux services publics. Enfin, les agences de développement, plus attentives aux résultats, souhaitent que les populations locales participent et s'approprient véritablement les services proposés par l'aide.

À l'échelle mondiale, la lutte contre la pauvreté ne progresse guère : la moitié de la population du globe vit encore avec moins de deux dollars par jour. Dans les pays industrialisés, les contribuables demandent des comptes et souhaitent que l'aide au développement réponde aux besoins des pauvres. Il paraît de plus en plus clair que l'efficacité du développement dépend d'actions plus vigoureuses pour réduire la pauvreté, d'une aide plus sélective, d'une meilleure coordination entre les partenaires du développement et d'une attention plus vigilante aux déficiences des politiques officielles mondiales.

La réponse de la Banque

L'objectif fondamental de la Banque est de réduire la pauvreté. C'est dans ce but que le Pacte stratégique, approuvé en 1997, a décidé de réorienter les priorités opérationnelles de la Banque vers le développement humain, social et institutionnel. Une initiative de la Banque en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) a été bien accueillie et la Banque s'est engagée à appuyer des stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté, axées sur les résultats, définies d'un commun accord par le pays, le FMI et la Banque. Ces nouvelles orientations ont accru la complexité des activités de développement et aggravé les contraintes de ressources humaines et budgétaires de la Banque.

Elles ont rendu plus nécessaires des stratégies plus sélectives, des efforts redoublés sur la plan de la qualité des opérations, une gestion plus systématique des risques institutionnels, des priorités claires, définies d'un commun accord, des liens plus étroits entre les activités d'évaluation et de contrôle et une attention constante aux résultats.

Le Cadre de développement intégré (CDI) va encore plus loin : il souligne l'interdépendance des facteurs sociaux et structurels, de la gouvernance, de l'environnement et des facteurs économiques et financiers — dans un cadre global de développement à long terme. Des rôles et objectifs nouveaux, et des ambitions plus vastes, nécessitent des indicateurs de performance

appropriés, un suivi systématique et des évaluations périodiques axées sur les résultats. Le défi sera de développer les capacités des pays emprunteurs à mesurer leur performance, le rôle de l'aide étant d'accroître l'efficacité des allocations de ressources, de faciliter l'acquisition du savoir et de promouvoir le sens des responsabilités.

Qualité opérationnelle

L'organisation matricielle de la Banque divise le contrôle de la qualité opérationnelle (prêts, travaux économiques et sectoriels) entre les responsables des secteurs et des pays, dans le cadre de directives définies par chaque vice-président régional. Les réseaux, par l'intermédiaire des conseils sectoriels, sont chargés de promouvoir l'amélioration de la qualité (au moyen de conseils, d'exemples de bonnes pratiques et de formation), mais tous les réseaux n'accordent pas la même priorité à cette fonction.

Les nouvelles orientations de la Banque en faveur du développement intégré signifient une concentration sur des priorités opérationnelles plus thématiques, multi-sectorielles et souvent supranationales — par exemple, une stratégie environnementale pour le secteur de l'énergie ou une gestion systémique des crises — qui nécessitent une coordination des activités de plusieurs conseils sectoriels et groupes thématiques.

C'est pour renforcer l'efficacité des activités de développement que certains changements ont été récemment introduits dans l'organisation de la gestion, notamment une délégation conjointe aux réseaux et aux secteurs du contrôle de la qualité et de la conformité aux politiques.

La Banque doit également étudier l'expérience d'autres institutions qui ont tenté d'intégrer dans un système décentralisé une stratégie de contrôle de la qualité et de gestion du risque. Les réseaux peuvent améliorer leurs contrôles de qualité au moyen de revues de la qualité et des risques des projets dès le début du cycle des opérations. Il faudra aussi renforcer le leadership des réseaux si la Banque est appelée à assumer le leadership de programmes communs, dont le but est d'attaquer les déficiences des politiques officielles globales (exemple : l'éradication de la malaria ou la prévention du sida). Un autre défi est d'assurer le suivi des progrès réalisés dans la réduction de la pauvreté, pour la création d'un environnement durable, vers l'égalité des sexes, dans la gestion du secteur public et dans d'autres domaines prioritaires pour la Banque.

Commencer plus tôt le cycle des évaluations et comptes rendus

Les fonctions d'évaluation sont réparties entre l'OED, qui intervient à la fin du cycle, et le Groupe du contrôle

Encadré 1 : La Stratégie d'évaluation de 1997

EN 1997, LA HAUTE DIRECTION ET LE CONSEIL d'administration ont approuvé une nouvelle stratégie d'évaluation comprenant : i) l'achèvement des évaluations manquantes, ii) le raccourcissement des temps de production des rapports et comptes rendus, iii) l'association d'un plus grand nombre de participants, iv) le renforcement des mécanismes d'acquisition du savoir, et v) une meilleure coordination des évaluations. Depuis cette date, des progrès considérables ont été réalisés dans l'exécution de ces objectifs, notamment au cours de l'année dernière.

de qualité (QAG) qui étudie la qualité des opérations d'évaluation et de supervision des projets et de la gestion du portefeuille. Les premières évaluations de qualité du QAG se situent après l'approbation du projet par le Conseil (souvent même après la mise en vigueur du prêt), tandis que les évaluations de l'OED commencent après l'achèvement des projets. Il n'y a pas de mécanisme permettant d'évaluer systématiquement, avant l'approbation par le Conseil, les risques du projet, la probabilité que les objectifs ne soient pas atteints et les mesures prises pour le suivi du risque. Un pas important dans cette direction est le programme de QAG intitulé *Revue pour l'amélioration de la qualité (QER)*, qui étudie la qualité des projets en cours de préparation, au moment où des ajustements sont encore possibles.

Renforcer le suivi et l'évaluation des projets en cours d'exécution facilitera la tâche des chefs de projet, des directeurs et des emprunteurs en leur permettant d'identifier plus tôt d'éventuels problèmes et d'évaluer de façon plus fiable les perspectives des projets. Renforcer le système d'évaluation interne de la Banque permettra le développement d'un système d'auto-évaluation qui facilitera l'acquisition de l'expérience et du savoir et permettra d'informer plus vite les services opérationnels.

Améliorer les travaux sectoriels

Les analyses économiques et sectorielles améliorent considérablement la qualité et l'efficacité des prêts de la Banque. Cependant, la qualité moyenne du travail économique et sectoriel est variable ; sa gestion et sa production sont souvent inefficaces et ont besoin d'être renforcées. Les stratégies sectorielles influencent les travaux économiques et sectoriels au niveau des pays et servent de base pour la formulation des stratégies économiques et sectorielles et des opérations individuelles dans chaque pays.

Il faut poursuivre les efforts entrepris pour améliorer les notes de stratégie sectorielle, qui sont désormais

préparées pour tous les principaux secteurs, en mettant l'accent sur les résultats escomptés et en définissant des indicateurs pouvant faire l'objet d'un suivi. La Banque doit être plus sélective dans la conception de ses stratégies sectorielles et donner la priorité aux problèmes de politiques globales qui correspondent aux avantages comparatifs de l'institution. Le contrôle de qualité des opérations sectorielles sera plus efficace s'il intervient plus tôt, avant l'approbation.

Accorder une priorité plus grande à l'assistance aux pays

Dans le cadre du CDI, la Banque s'est engagée à adopter de nouveaux principes opérationnels et à élargir la portée de ses activités de développement. L'unité de compte n'est plus le projet, mais le programme d'assistance aux pays. Le CDI et le Pacte stratégique visent l'un et l'autre à confier au pays la direction du processus ; ils soulignent l'importance des partenariats et du développement participatif, donnent la priorité au développement institutionnel et accordent la même importance aux problèmes sociaux et structurels qu'à une saine gestion macroéconomique.

La qualité des stratégies d'assistance aux pays s'est beaucoup améliorée depuis que le processus est devenu plus transparent et plus participatif et que les documents comprennent un diagnostic complet des problèmes de développement des pays clients. Les services de la Banque s'efforcent de donner un contenu opérationnel au concept de développement intégré au niveau de chaque pays et de mettre au point des indicateurs vérifiables de la performance du pays et de la Banque. Les nouvelles conceptions du développement nécessitent la mise en place de nouveaux indicateurs pour les évaluations indépendantes et les auto-évaluations ; le développement des capacités d'évaluation ne doit pas être limité aux 13 pays qui pilotent un CDI. Le suivi au niveau des pays doit permettre de mesurer l'impact des programmes sur la performance économique du pays et la réduction de la pauvreté. Il faut que les conclusions des évaluations de l'aide aux pays et les leçons de l'expérience soient systématiquement mises à la disposition des services assez tôt pour qu'elles puissent être intégrées dans les stratégies d'assistance aux pays.

Des évaluations de la gestion axées sur la recherche de résultats

La recherche de résultats domine de plus en plus les préoccupations de la Banque ; évaluations et auto-évaluations ont progressé dans des domaines tels que la gestion du savoir et la formation. Mais aucun haut responsable de la Banque n'a jamais été clairement désigné comme chargé de la mise en œuvre et du suivi d'une gestion axée sur les résultats ; peu d'efforts ont été faits pour surmonter cet obstacle ; très lents sont les

progrès réalisés vers la création de mécanismes institutionnels permettant de noter et de mesurer les résultats, première étape importante dans la mise en place d'un système de gestion axée sur les résultats. Très lents sont aussi les progrès accomplis dans le sens d'une liaison entre les résultats, les plans et les allocations de ressources, et d'une gestion de la performance exploitant les leçons de l'évaluation des opérations.

Des progrès considérables ont été faits dans l'exécution des objectifs du cadre d'évaluation de 1997 (résumés dans l'encadré 1). L'OED a lancé un programme ambitieux de réforme interne axé sur l'accomplissement des nouveaux objectifs de la Banque et sur l'élévation du niveau des évaluations. La Banque est appelée à assurer le leadership de programmes communs visant à combler les déficiences globales des politiques officielles. Pour maximiser leur impact, l'OED concentre de plus en plus ses évaluations sur des sujets (ou unités de compte) plus vastes : les pays, les secteurs et les thèmes, et adapte le calendrier de ses travaux aux cycles opérationnels de la Banque. Désormais, le but des évaluations est moins d'exercer un contrôle que d'organiser des partenariats pour l'acquisition du savoir.

La stratégie d'évaluation de 1997 reste valable, mais les pratiques et les priorités des évaluations doivent être ajustées pour une meilleure exploitation de leur potentiel comme sources d'expérience et de savoir. La plupart des indicateurs d'impact jusqu'à présent choisis ne sont pas mesurables ; aucun mécanisme ne permet de suivre de façon systématique l'évolution des indicateurs de résultats, et les données recueillies par l'OED ne permettent pas de déceler l'influence de ces indicateurs sur les activités opérationnelles des chefs de projet.

La Banque doit donc tenter d'améliorer ses programmes de suivi et d'évaluation sur trois principaux fronts : le développement des capacités (internes et externes) en matière de suivi et d'évaluation ; l'harmonisation des indicateurs de performance (au niveau des projets, des pays et des secteurs) ; et enfin, la promotion de programmes coordonnés d'évaluation et de contrôle, attrayants pour les utilisateurs. L'adaptation constante de ses activités aux priorités changeantes de la Banque nécessite que l'OED :

- Accroisse l'efficacité des audits de performance et des études d'évaluation grâce à une meilleure participation des emprunteurs et des pauvres.
- Améliore l'impact de ses évaluations et l'exploitation de ses avantages comparatifs en concentrant ses

analyses sur l'influence d'une institution qui intervient dans tous les domaines du développement.

- Rapporte ses conclusions à la direction de la Banque dans les plus brefs délais.
- Renforce les évaluations internes et les rapports sur la performance, instruments d'acquisition de connaissances, au service d'une Banque qui veut devenir un centre d'acquisition et de diffusion du savoir.
- Accorde une plus haute priorité aux résultats financiers, au développement social et institutionnel, aux systèmes de protection et au développement du secteur privé.
- Élargisse le champ de ses activités en matière de développement des capacités d'évaluation, harmonisant les méthodes, coordonnant les programmes d'évaluation et diversifiant ses alliances.

Prochaines étapes

L'an dernier, la direction a accordé la plus haute priorité à la qualité, au volume et à l'équilibre stratégique des travaux économiques et sectoriels, à la conception de méthodes pratiques permettant de mesurer de façon significative l'impact sur le terrain des activités de la Banque et enfin à l'utilisation des résultats d'évaluations dans l'évaluation des performances. Les observations faites sur la base de la revue de cette année montrent la nécessité d'une action commune des services opérationnels et des évaluateurs dans les domaines suivants :

- Appuyer les efforts entrepris pour intégrer les stratégies dans un cadre de gestion institutionnelle axée sur les résultats.
- Renforcer les activités internes et externes de suivi et d'évaluation au service du Cadre de développement intégré en corrigeant les faiblesses des opérations de suivi et d'évaluation de la Banque et en appuyant et normalisant les initiatives récemment prises pour développer les capacités d'évaluation des clients.
- Évaluer les pratiques de la Banque en matière de contrôle de qualité et de gestion du risque sur la base des bonnes pratiques adoptées par les meilleures institutions.
- Soutenir, optimiser et intégrer les programmes d'évaluation du Groupe de la Banque pour minimiser leur coût et maximiser leurs avantages sur le plan de l'acquisition du savoir.
- Orienter la gestion de l'OED vers la recherche des résultats.