

Rétrospective de l'évaluation de l'aide aux pays

Auto-évaluation de l'OED



DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT EN PROCÉDANT EN TOUTE INDÉPENDANCE À DES ÉVALUATIONS DE QUALITÉ

Le Département de l'évaluation des opérations (OED) est une unité indépendante au sein de la Banque mondiale, qui rend compte directement aux Administrateurs de l'institution. L'OED est chargé d'évaluer : ce qui marche et ce qui ne marche pas ; la manière dont un emprunteur entend gérer et poursuivre un projet ; et en quoi la Banque contribue durablement au développement global d'un pays. Il s'agit, ce faisant, de tirer les leçons de l'expérience, de fournir des données objectives à partir desquelles évaluer les opérations de la Banque et de rendre compte de la réalisation des objectifs fixés par l'institution. L'OED contribue également à améliorer l'action de la Banque en tirant et en diffusant les leçons de l'expérience et en formulant des recommandations à partir des conclusions de ses évaluations.

PUBLICATIONS DE L'OED

Study Series

2005 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform
Agricultural Extension: The Kenya Experience
Assisting Russia's Transition: An Unprecedented Challenge
Bangladesh: Progress Through Partnership
Bridging Troubled Waters: Assessing the World Bank Water Resources Strategy
The CGIAR: An Independent Meta-Evaluation of the Consultative Group on International Agricultural Research
Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative
Developing Towns and Cities: Lessons from Brazil and the Philippines
The Drive to Partnership: Aid Coordination and the World Bank
Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance
Financing the Global Benefits of Forests: The Bank's GEF Portfolio and the 1991 Forest Strategy and Its Implementation
Fiscal Management in Adjustment Lending
IDA's Partnership for Poverty Reduction
Improving the Lives of the Poor Through Investment in Cities
India: The Dairy Revolution
Information Infrastructure: The World Bank Group's Experience
Investing in Health: Development Effectiveness in the Health, Nutrition, and Population Sector
Jordan: Supporting Stable Development in a Challenging Region
Lesotho: Development in a Challenging Environment
Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update
The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan
Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects: A Review
Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy
Poverty Reduction in the 1990s: An Evaluation of Strategy and Performance
Power for Development: A Review of the World Bank Group's Experience with Private Participation in the Electricity Sector
Promoting Environmental Sustainability in Development
Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market
Sharing Knowledge: Innovations and Remaining Challenges
Social Funds: Assessing Effectiveness
Uganda: Policy, Participation, People
The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction
The World Bank's Forest Strategy: Striking the Right Balance
Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around

Evaluation Country Case Series

Bosnia and Herzegovina: Post-Conflict Reconstruction
Brazil: Forests in the Balance: Challenges of Conservation with Development
Cameroon: Forest Sector Development in a Difficult Political Economy
China: From Afforestation to Poverty Alleviation and Natural Forest Management
Costa Rica: Forest Strategy and the Evolution of Land Use
El Salvador: Post-Conflict Reconstruction
India: Alleviating Poverty through Forest Development
Indonesia: The Challenges of World Bank Involvement in Forests
Uganda: Post-Conflict Reconstruction

Proceedings

Global Public Policies and Programs: Implications for Financing and Evaluation
Lessons of Fiscal Adjustment
Lesson from Urban Transport
Evaluating the Gender Impact of World Bank Assistance
Evaluation and Development: The Institutional Dimension (Transaction Publishers)
Evaluation and Poverty Reduction
Monitoring & Evaluation Capacity Development in Africa
Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation

Publications en langues étrangères

Allègement de la dette pour les plus pauvres : Examen OED de l'initiative PPTE
Appréciation de l'efficacité du développement :
L'évaluation à la Banque mondiale et à la Société financière internationale
Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo :
La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional
Côte d'Ivoire : Revue de l'aide de la Banque mondiale au pays
Filipinas: Crisis y oportunidades
Reconstruir a Economia de Moçambique
Содействие России в переходе к рыночной экономике: беспрецедентная задача



Rétrospective de l'évaluation de l'aide aux pays Auto-évaluation de l'OED



© 2005 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, États-Unis d'Amérique
Téléphone : (202) 473 1000
Site Web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés
Fait aux États-Unis d'Amérique
Première édition mai 2005

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque ne peut garantir l'exactitude des données présentées dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part du Groupe de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que le Groupe reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts, 01923 (États-Unis d'Amérique) ; téléphone : 978-750-8400 ; fax : 978-750-4470 ; site Web : www.copyright.com.

Pour tous autres renseignements sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433 ; par fax au 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : photothèque de la Banque mondiale

ISBN
e-ISBN

Une demande a été soumise à la Bibliothèque du Congrès des États-unis en vue de cataloguer cette publication.

World Bank InfoShop
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Fax : (202) 522-15 00

Département de l'évaluation des opérations
Groupe des Programmes de savoir et renforcement
des capacités d'évaluation (OEDPK)
Salle I 9-352
MSN I 9-903
Téléphone : (202) 458-0382
Fax : (202) 522-3125



Imprimé sur du papier recyclé

Table des matières

v	Remerciements
vii	Avant-propos
ix	Résumé analytique
xv	Sigles et abréviations
1	1 Introduction
	1 Rappel des faits
	2 Démarche suivie pour l'évaluation rétrospective des CAE
5	2 Première partie : qu'avons-nous appris ?
	5 Conclusions
	8 Leçons tirées de l'expérience
13	3 Deuxième partie : comment améliorer l'instrument que constitue la CAE ?
	14 Impact des CAE sur la formulation des stratégies d'aide aux pays
	15 Méthodologie
	18 Notations
	21 Situations contrefactuelles
	22 Calendrier
	23 Contacts avec les équipes-pays
	23 Contacts avec les bénéficiaires
	24 Amélioration de la présentation des CAE
27	Annexes
	29 A: La méthodologie de la CAE
	33 B: Évaluations de l'aide-pays qui ont été achevées exercices 1995–2004
	35 C: Résumé des entrevues avec les administrateurs/ membres du code
	41 D: examen de la CAS et des documents connexes par les administrateurs
	45 E: Récapitulation des entrevues avec les services de la banque
	51 F: Récapitulation des méthodes d'évaluation des programmes par pays utilisées par d'autres institutions

53 Pièce Jointe 1 : Récapitulation des entretiens, Sous-Comité du CODE

57 Notes de renvoi

59 Bibliographie

Encadré

- 20 3.1: L'obtention de résultats « insatisfaisants » ne signifie pas nécessairement que la performance de la Banque a été médiocre

Figure

- 42 1: Origine des références

Tableaux

- 6 2.1: Caractéristiques des 25 pays couverts par les CAE examinées
7 2.2: Notation des résultats des CAE et notation des résultats des projets
7 2.3: Notations par secteur et par projet, CAE des exercices 01-03
51 F.1: Utilisation des principaux outils méthodologiques

Remerciements

Cette rétrospective des évaluations de l'aide-pays (CAE) a été rédigée par Poonam Gupta (chef de projet) et Kyle Peters (directeur sénior), qui ont bénéficié, dans le cadre de leurs travaux, de l'appui et de suggestions de René Vandendries, Chandra Pant, John Johnson et Asita de Silva.

Plusieurs consultants et évaluateurs externes indépendants ont participé à la préparation de cette auto-évaluation. Mike Hendricks a évalué les méthodes des CAE. Sharon Felzer a préparé des directives pour les entretiens directifs en collaboration avec Patrick Grasso (OED, Bureau du directeur). David Shirley a interrogé les membres

du CODE et des services de la Banque aux fins de la présente rétrospective. Svenja Weber-Venghaus a examiné les comptes-rendus des examens des CAS et, avec Brandie Sasser, a recensé les méthodes utilisées par d'autres bailleurs de fonds pour évaluer leurs programmes par pays. Janice Joshi et Agnes Santos ont assuré l'appui administratif.

Marcelo Selowsky, membre du Bureau indépendant d'évaluation du Fonds monétaire international et Ulrich Zachau (LCRVP) ont assumé les fonctions d'évaluateurs-experts pour le présent rapport. Les évaluateurs-experts externes étaient Vijay Kelkar et Faik Oztrak.

Directeur général par intérim, Évaluation des opérations : *Ajay Chhibber*
Directeur par intérim, Département de l'évaluation des opérations : *R. Kyle Peters*
Chef, Évaluation des pays et relations avec les Régions : *R. Kyle Peters*
Chef du projet : *Poonam Gupta*

Avant-propos

Ce rapport est une auto-évaluation des évaluations de l'aide-pays (CAE) de l'OED. Durant l'exercice 02, le Sous-Comité informel du Comité sur l'efficacité du développement (CODE) a examiné la méthodologie des CAE et le rôle que ces dernières jouent dans l'évaluation des interventions de la Banque au niveau des pays, ainsi que la nécessité de poursuivre les efforts de perfectionnement de cette méthodologie. La présente rétrospective s'inscrit dans le droit-fil de cet examen et cherche à répondre à deux questions : qu'avons-nous appris, et comment améliorer l'instrument que constitue la CAE ? Aux fins de répondre à la première question, elle a compilé les leçons tirées des CAE les plus récentes qui sont pertinentes pour les stratégies d'aide-pays, et pour la seconde, elle a évalué le processus, la méthodologie et la présentation des CAE.

Cette rétrospective aboutit à la conclusion qu'une évaluation de portée nationale donne une idée plus précise des résultats des programmes d'aide de la Banque que les évaluations de programmes ou de projets particuliers. Dans le cadre d'environ un tiers des programmes de portée nationale qui ont été évalués, l'ensemble des résultats des projets menés dans le pays a été jugé satisfaisant, tandis que les résultats du programme d'aide-pays ont été jugés de manière générale non satisfaisants. L'examen des récentes CAE laisse penser que la Banque doit veiller à

mieux comprendre le contexte national, approfondir sa connaissance du pays et ne poursuivre des opérations de prêt d'ajustement ou de prêt à l'appui de la politique de développement que lorsque l'adhésion du gouvernement est bien établie. Il montre également qu'il serait possible d'améliorer les résultats des programmes d'aide-pays de la Banque en procédant à des analyses de risques plus robustes, en réduisant plus rapidement les niveaux d'aide prévus lorsque l'action publique dérape, et en poursuivant une politique de prêt plus prudente en phase de redressement.

La deuxième partie de cette rétrospective repose sur de nombreuses entrevues avec des membres du CODE, leurs suppléants et leurs conseillers, ainsi que des membres des services des Régions de la Banque, ainsi que sur des évaluations de la méthodologie et du processus des CAE par des évaluateurs externes. Il ressort de ces évaluations que le cadre méthodologique utilisé depuis quelques années est fondamentalement adéquat mais qu'il présente plusieurs inconvénients. La structure adoptée fait en général une place plus importante aux instruments de la Banque qu'à la réalisation des objectifs du programme, et peut être source de confusion lorsque différentes sections de la CAE semblent aboutir à des conclusions différentes. Ces critiques confirment les perceptions des membres du CODE qui estiment que les CAE accordent trop d'importance

aux questions de respect formel des programmes et à l'impact des instruments de la Banque au détriment de l'impact de l'institution sur le développement et les résultats accomplis.

Cette rétrospective aboutit à la conclusion qu'il importe, à l'avenir, d'adopter une approche davantage basée sur les résultats qui établit des liens bien définis entre les objectifs et les instruments de la Banque, d'une part, et les résultats obtenus, d'autre part. La démarche retenue consisterait à exposer les principaux objectifs et les résultats que la Banque s'efforce d'atteindre dans chaque pays, tels qu'ils ressortent de la CAS. Pour chaque objectif (et résultat souhaité), la CAE évaluerait l'efficacité (et la pertinence) des instruments utilisés, ainsi que la contribution relative de la Banque (par opposition à celles d'autres entités) à la réalisation de l'objectif. Cette approche traduirait dans les faits la principale recommandation des administrateurs, à savoir le ciblage des CAE sur l'impact effectif des actions menées au niveau du pays.

La rétrospective examine également plusieurs autres questions soulevées par les CAE.

Premièrement, elle examine le débat suscité par les notations des CAE. Si les membres du CODE sont en général favorables à ces notations, la majorité des membres des services de la Banque qui ont été interrogés ont critiqué ces dernières.

L'OED réexaminera l'utilisation des notations dans les CAE ; il a déjà entrepris d'examiner avec la direction la systématisation d'auto-évaluations dans les rapports d'achèvement des stratégies d'aide-pays (CASCR) que valide un examen de l'OED. Si ce système, similaire au système de notation des projets, devait être utilisé pour toutes les CAS, les notations des CAE pourraient devenir redondantes.

Deuxièmement, la rétrospective montre que le moment choisi pour effectuer une CAE détermine de manière cruciale son utilité. L'OED continuera, comme il le fait maintenant, de soumettre les CAE aux administrateurs et aux services de la Banque environ trois à neuf mois avant les entretiens prévus pour la CAS.

Enfin, ce rapport note que, de l'avis général, des contacts plus fréquents avec les équipes-pays et les bénéficiaires du pays durant la préparation des CAE auraient pour effet d'accroître la qualité des évaluations et la mesure dans laquelle sont acceptées. L'OED propose donc de s'efforcer de consulter les bénéficiaires du pays de manière plus uniforme et de faire participer les équipes-pays aux examens à mi-parcours des futures CAE afin d'obtenir plus rapidement d'information en retour sur les conclusions et recommandations qui commencent à être formulées.



Ajay Chhibber
Directeur général par intérim de l'OED

Résumé analytique

Le présent rapport présente l'autoévaluation par le département de l'Évaluation des Opérations (OED) de ses évaluations de l'aide-pays (CAE). Lors de l'examen de la méthodologie des CAE mené en 2002, le Sous-Comité informel du Comité sur l'efficacité du développement (CODE) a noté l'importante contribution des CAE à l'évaluation des interventions de la Banque au niveau des pays et la nécessité de poursuivre les efforts de perfectionnement de cette méthodologie. Cette rétrospective, qui donne suite à cet examen, a deux objets principaux. Le premier est de compiler les leçons pertinentes pour la formulation de stratégies d'aide-pays tirées des CAE les plus récentes et le deuxième est d'évaluer les modifications qu'il est proposé d'apporter au processus, à la méthodologie et à la présentation des CAE.

Qu'avons-nous appris ?

La première partie de cette rétrospective récapitule les conclusions et leçons tirées des 25 CAE achevées durant les exercices 01 à 03, et complète cet exposé par certaines observations découlant de l'examen d'autres CAE achevées durant l'exercice 04. Il en ressort, de manière générale, que la Banque doit mieux comprendre le contexte dans lequel le pays opère, mieux connaître le pays et mieux calibrer ses programmes d'aide pour obtenir des progrès notables au niveau de l'exécution des réformes.

La présente rétrospective aboutit à la conclusion qu'une évaluation de portée nationale donne une idée plus précise des résultats des programmes d'aide de la Banque que les évaluations de programmes ou de projets

particuliers. Dans le cas d'environ un tiers des programmes de portée nationale qui ont été évalués, l'ensemble des résultats des projets menés dans le pays a été jugé satisfaisant tandis que les résultats de la stratégie d'aide au pays ont été jugés, de manière générale, non satisfaisants. Cela montre bien à quel point il est important d'évaluer la stratégie globale de la Banque dans le cadre d'une CAE car sinon, l'analyse pourrait ne pas relever des omissions cruciales des programmes d'aide au pays, comme le fait, par exemple, que les interventions au niveau des projets peuvent ne pas s'attaquer aux principaux obstacles au développement.

La rétrospective note également que les accomplissements de la Banque varient selon les secteurs. Les résultats semblent avoir été relativement satisfaisants dans les secteurs de l'éducation et de la santé, mais, dans l'ensemble, moins bons dans le domaine du développement du secteur privé, de la gestion du secteur public et du développement rural. Les raisons d'être de la médiocrité des résultats obtenus dans ces secteurs tiennent aux facteurs suivants :

- Les réformes dans ces secteurs semblent se heurter à une plus forte opposition de la part des intérêts établis ou des parties qui pourraient y perdre.
- Il faut du temps pour combler les carences au niveau des capacités institutionnelles. De nombreux projets réalisés dans ces secteurs visent à améliorer les cadres juridique, institutionnel et réglementaire ; toutefois, pour que ces changements aient lieu, il faut surmonter l'inertie de la

bureaucratie et les incitations négatives dont elles font l'objet dans de nombreux pays.

- Ces secteurs sont beaucoup plus exposés aux effets négatifs de facteurs exogènes et aux chocs macroéconomiques que les autres. Pour améliorer les résultats dans tous les secteurs, il faudrait mettre davantage l'accent sur l'évaluation d'indicateurs basés sur les résultats et fournir un appui à ce titre.

La rétrospective a débouché sur un certain nombre de leçons qui pourraient améliorer la formulation et l'exécution des stratégies d'aide-pays de la Banque.

Premièrement, pour porter leurs fruits, les programmes de portée nationale doivent être adaptés au contexte du pays ; l'économie politique des réformes doit également être bien comprise. Les politiques intérieures et les intérêts établis déterminent dans une large mesure le rythme et la nature des réformes dans les pays. Cette rétrospective fait état d'un certain nombre de cas dans lesquels une compréhension insuffisante de l'économie politique des réformes a amené la Banque à encourager des réformes qui n'avaient guère de chance de réussir. Un dialogue soutenu avec les administrations publiques nationales, les administrations locales et les parties prenantes permet à la Banque de mieux comprendre les considérations relatives à l'économie politique.

Deuxièmement, il existe une relation étroite entre la bonne connaissance d'un pays et le succès des interventions dans ce pays. Il est largement reconnu que les projets donnent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont basés sur des analyses détaillées. Il en va de même pour les programmes de portée nationale. Cette rétrospective a permis d'établir que, pour plus des deux tiers des programmes qui affichent de bons résultats, des études économiques et sectorielles avaient été réalisées en temps voulu. Les activités d'analyse et de conseil peuvent aussi aider la Banque à ouvrir un dialogue avec les pouvoirs publics sur l'action à mener et à informer la société civile, mais il faut dans ce cas prêter une attention suffisante à leur diffusion. Celle-ci a fait défaut dans de nombreux cas. Ce problème peut aussi se poser dans le cas des travaux d'analyse participative, dont les conclusions ne sont pas toujours largement diffusées en dehors des ministères publics qui y ont collaboré avec la Banque.

Troisièmement, un certain nombre de CAE témoignent clairement de la contribution que peuvent avoir l'assistance technique et les prêts d'investissement à la promotion des réformes institutionnelles et du renforcement des capacités mais, pour que les avantages qu'elles procurent soient durables, ces opérations doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de réforme économique et de stabilisation macroéconomique. Lier l'assistance technique et les prêts d'investissement aux réformes accroît également les chances de réussite de ces dernières.

Quatrièmement, les prêts d'ajustement peuvent produire de bons résultats, surtout lorsque le gouvernement est fermement déterminé à poursuivre la stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles ; toutefois lorsque les progrès accomplis au plan de la stabilisation et des réformes ne sont pas durables, les prêts d'ajustement ne font qu'accroître l'endettement du pays et réduisent les incitations à poursuivre de nouvelles réformes. La Banque doit résister aux pressions exercées pour qu'elle poursuive ses activités de prêt d'ajustement lorsque le gouvernement n'est pas déterminé à mener les réformes et que les actions qu'il a mené jusque là au niveau de l'exécution jusque là ne sont pas satisfaisantes. Il ne ressort toutefois guère des évaluations des programmes d'aide aux pays effectuées par l'OED que la Banque résiste à ces pressions. Dans de nombreux pays, lorsqu'elle a cédé à ces dernières, un certain nombre des résultats obtenus n'ont pas été satisfaisants et, fait le plus important, l'incitation à poursuivre des réformes s'en est trouvée affaiblie.

Enfin, la rétrospective recommande plusieurs stratégies qui auraient pour effet d'améliorer les résultats des programmes d'aide de la Banque.

- Procéder à des analyses de risques plus robustes afin de déterminer précisément l'adhésion de l'emprunteur aux réformes et ses capacités d'exécution. Ces analyses devraient s'appuyer sur des études entreprises par d'autres parties et les informations en retour obtenues dans le cadre d'un dialogue plus large avec les parties prenantes.
- Réduire le niveau de l'aide prévue lorsque la situation montre clairement que l'action publique a dérapé.

- Poursuivre une politique de prêt plus prudente en phase de redressement. Cela vaut tout particulièrement lorsque des problèmes graves se posent de longue date au niveau de l'exécution. Le niveau de l'aide fournie devrait être limité dans un premier temps, puis calibré en fonction de résultats quantifiables et de la réalisation de jalons concrets. La Banque obtient de meilleurs résultats dans le cadre de ses financements lorsque ces derniers augmentent parallèlement à l'évolution du programme de réformes et non préalablement à ce dernier.

En bref, l'établissement de projections ou la formulation d'attentes optimistes sur la base d'analyses de risque inadéquates a fréquemment pour effet d'affaiblir la performance des stratégies établies pour les pays. Les programmes ne devraient pas reposer sur les prévisions les plus souriantes. Enfin, les stratégies établies pour les pays doivent être souples, et ne pas prévoir une seule trajectoire bien déterminée dont il n'est pas possible de s'écarter.

Comment améliorer l'instrument que constitue la CAE ?

Le principal objectif d'une CAE de l'OED est de tirer les leçons des activités passées de la Banque afin d'orienter ses stratégies futures. L'utilité de cet instrument est donc manifeste. La préparation d'une CAE est toutefois une tâche complexe et, si désormais de nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux entreprennent des évaluations de leurs programmes par pays, il n'existe pas de méthode « standard ». La deuxième partie de la rétrospective des CAE analyse la méthode actuellement suivie par l'OED ainsi que les perceptions des points forts et des points faibles des CAE dans le but d'améliorer la méthodologie, le processus d'évaluation et la structure de ces évaluations.

L'OED a adopté une méthodologie formelle pour les CAE durant l'exercice 00 qui a permis de standardiser et de rendre plus cohérente la démarche des évaluations. La méthodologie actuelle commence par déterminer la pertinence de la stratégie d'aide de la Banque face aux besoins et aux problèmes de développement du pays, notamment en établissant si cette stratégie a omis de prendre en compte tout obstacle important au développement. Elle évalue ensuite le programme d'aide en suivant trois axes

différents pour procéder : à un examen « de bas en haut » des produits et services du programme (financements, activités d'analyse et de conseil, et partenariats) ; à un examen « de haut en bas » de manière à établir si le programme de la banque a atteint ses objectifs ou les résultats prévus et a eu un impact réel au plan du développement ; et à une analyse des contributions respectives de la banque, de l'emprunteur, d'autres bailleurs de fonds, et de forces exogènes aux réalisations.

Aux fins de cette rétrospective, l'OED a procédé à plusieurs enquêtes sur l'utilisation qui est faite des CAE. Selon toutes les mesures objectives — études de suivi des recommandations des CAE, renvois aux conclusions et recommandations des CAE dans le cadre des débats consacrés aux stratégies d'aide-pays (CAS) qui leur font suite et de l'examen de ces dernières par les administrateurs — il est souvent fait mention des CAE et leurs recommandations occupent une place prédominante dans les CAS de la Banque. Les membres du CODE qui ont été interrogés aux fins de cette rétrospective estiment que les CAE sont utiles mais ne pensent pas que les services de la Banque utilisent leurs conclusions dans toute la mesure du possible. Cette conclusion rejoint celle des services de la Banque qui, de manière générale, ont une opinion beaucoup moins favorable des CAE bien que celle-ci soit plus positive lorsqu'ils constatent que la CAE a bien eu un impact sur la stratégie de l'institution. La conclusion sur laquelle débouche la présente rétrospective est donc que les CAE sont utiles, mais qu'il faudrait apporter des modifications à leur méthodologie, au système de notation et aux contacts avec les diverses parties intéressées pour que les évaluations soient acceptées et utilisées de manière plus productive.

L'évaluation de la méthodologie des CAE par l'OED lui-même et celle d'un évaluateur externe indépendant ont abouti à la conclusion que si le cadre méthodologique est fondamentalement adéquat, il semble toutefois présenter plusieurs inconvénients. Premièrement, la structure adoptée fait en général une place plus importante aux instruments de la Banque qu'à la réalisation des objectifs du programme. Deuxièmement, il peut sembler que différentes sections des CAE aboutissent à des conclusions différentes. Par exemple, la note attribuée aux résultats du programme dans son ensemble peut différer de la note récapitulative des différents projets du portefeuille, comme indiqué

plus haut. Enfin, telles qu'elles sont structurées à l'heure actuelle, les CAE mettent l'accent d'abord sur le client puis sur la Banque puis de nouveau sur le client. Il est donc difficile de suivre le déroulement des faits. L'évaluation de l'OED cadre avec les perceptions des membres du CODE qui estiment que les CAE accordent trop d'importance aux questions de respect formel du programme et à l'impact des instruments de la Banque au détriment de l'impact de la Banque sur le développement et les résultats accomplis.

La rétrospective aboutit à la conclusion qu'il faudra, à l'avenir, adopter une approche basée sur les résultats établissant clairement les liens entre les objectifs de la Banque, les instruments utilisés et les résultats obtenus. La démarche retenue consisterait à exposer les principaux objectifs et les résultats que la Banque s'efforce d'atteindre dans chaque pays, tels qu'ils ressortent de la CAS. L'examen de la stratégie s'appuierait sur un modèle logique simple définissant les liens entre les intrants et les résultats escomptés en fonction des informations tirées de la CAS et d'autres documents. Pour chaque objectif (et résultat souhaité), la CAE évaluerait l'efficacité (et la pertinence) des instruments utilisés, ainsi que la contribution relative de la Banque (par opposition à celles d'autres entités) à la réalisation de l'objectif. Cette approche serait basée sur les résultats et traduirait dans les faits la principale recommandation des administrateurs, à savoir le ciblage des CAE sur l'impact effectif des actions menées au niveau du pays.

Les CAE notent les résultats de l'aide de la Banque, sa durabilité et son impact sur le développement institutionnel. Les notations des CAE ont fait l'objet de nombreux débats et de maintes critiques qui, dans une certaine mesure, sont motivées par le débat qui partage de longue date la communauté de l'évaluation et a trait au choix entre un système permettant de déterminer à qui sont imputables les résultats et un système permettant de promouvoir les leçons qui peuvent être tirées de l'expérience. Les membres du CODE sont dans l'ensemble favorables au maintien des notations, et font valoir que ces dernières offrent le meilleur moyen de s'assurer que la direction prête attention aux résultats des CAE. La majorité des membres des services de la Banque qui ont participé aux entrevues ont critiqué le système de

notation et ont, dans certains cas, fait état d'incohérences entre les notes attribuées et les explications censées les justifier, ou encore de l'absence d'évaluations différenciées pour chaque période d'exécution. Toutefois, le problème majeur qui se pose à cet égard tient au fait que de nombreux lecteurs pensent, à tort, que la notation des résultats porte sur les progrès accomplis par le pays au plan du développement ou bien sur la performance de la Banque. Il importe de déployer des efforts accrus pour clarifier la nature des notations des CAE et leur justification.

L'OED a entrepris de revoir les notations des CAE et examine avec la direction la possibilité d'incorporer un système d'auto-évaluation dans les rapports d'achèvement des CAS (CASCR) validés par un examen de l'OED. Si ce système, similaire au système de notation des projets, était adopté pour toutes les CAS, les notations des CAE pourraient devenir redondantes.

Le moment choisi pour effectuer une CAE détermine de manière cruciale son utilité. Les services de la Banque préfèrent disposer d'une CAE au début du processus de formulation de la CAS, tandis que les membres du CODE préfèrent examiner la CAE à une date proche de l'examen de la CAS pertinente par les administrateurs. Il a été possible de déterminer, dans le cadre de cette rétrospective, que la grande majorité des CAE récemment préparées semble l'avoir été au bon moment pour faciliter la préparation de la CAS et son examen. L'examen consacré par l'OED au calendrier des CAE achevées durant les exercices 01 à 03 montre que plus de 50 % des CAE qui ont été suivies d'un examen par les administrateurs de la CAS subséquente, avait été examiné par le CODE dans les six mois précédant l'examen de la CAS et les deux tiers des CAE durant l'année qui a précédé cet examen. Par ailleurs, bien que les services de la Banque estiment que leur calendrier n'était pas adéquat, les 22 CAE examinées par le CODE avant l'examen de la CAS par les administrateurs sont mentionnées dans lesdites CAS. L'OED continuera, comme il le fait maintenant, de soumettre les CAE aux administrateurs et aux services de la Banque environ trois à neuf mois avant les entretiens prévus pour la CAS, mais note que la date fixée pour les examens de ces dernières n'est pas toujours prévisible de sorte qu'il est très difficile de respecter ce délai.

Enfin, de l'avis général, un resserrement des contacts avec les équipes-pays durant la préparation des CAE et avec les bénéficiaires du pays aurait pour effet d'accroître aussi bien la qualité des CAE que l'acceptation de leurs conclusions. Si la présente rétrospective a pu établir que les contacts avec les bénéficiaires nationaux sont beaucoup plus fréquents qu'on ne le pense, l'OED s'efforcera toutefois d'uniformiser les pratiques de consultation des bénéficiaires dans le pays et la prise en compte de leur opinion. La rétrospective aboutit également à la conclusion que des contacts plus systématiques avec

les équipes-pays durant le processus de préparation de l'évaluation pourraient permettre d'éclaircir différents points, de rendre les conclusions des CAE plus acceptables et d'accroître la mesure dans laquelle elles sont prises en compte dans les programmes établis pour les pays. L'OED propose donc de faire participer les équipes-pays aux examens à mi-parcours des futures CAE de manière à disposer rapidement d'informations en retour sur les conclusions et recommandations qui commencent à être formulées.

Sigles et Abréviations

APL	Prêt à des programmes évolutifs
ARDE	Examen annuel de l'efficacité du développement
AROE	Rapport annuel sur les évaluations des opérations
BAfD	Banque africaine de développement
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIsD	Banque islamique de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CAE	Évaluation de l'aide-pays
CAS	Stratégie d'aide-pays
CASCR	Rapport d'achèvement des stratégies d'aide-pays
CASPR	Rapport d'étape sur la stratégie d'aide-pays
CODE	Comité sur l'efficacité du Développement
CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
DFID	Department for International Development (R-U)
IDA	Association internationale de développement
IDI	Impact sur le développement institutionnel
LICUS	Pays à faible revenu en difficulté
LIL	Prêt au développement des connaissances et à l'innovation
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OED	Département de l'évaluation des opérations
ONG	Organisation non gouvernementale
PPTE	Pays pauvre très endetté
PSD	Développement du secteur privé
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance



Introduction

Le présent rapport présente l'auto-évaluation par le département de l'Évaluation des opérations (OED) de ses évaluations de l'aide-pays (CAE). Lors de l'examen de la méthodologie des CAE mené en 2002, le Sous-Comité informel du Comité sur l'efficacité du développement (CODE) a noté l'importante contribution des CAE à l'évaluation des interventions de la Banque au niveau des pays et la nécessité de poursuivre les efforts de perfectionnement de cette méthodologie.

Cette rétrospective, qui donne suite à cet examen, a deux objets principaux. Le premier est de répondre à la question : « Qu'avons-nous appris ? » en compilant les leçons pertinentes pour la formulation de stratégies d'aide-pays tirées des CAE les plus récentes. Le deuxième est d'évaluer les modifications qu'il est proposé d'apporter au processus, à la méthodologie et à la présentation des évaluations d'aide aux pays pour déterminer « Comment améliorer l'instrument que constitue la CAE ».

Rappel des faits

L'aide de la Banque au développement s'inscrit maintenant résolument dans le cadre de programmes par pays. Les stratégies d'aide-pays (CAS) sont devenues la pièce maîtresse des programmes par pays de la Banque et replacent les opérations de l'institution dans le contexte de la stratégie et des objectifs de développement du pays lui-même. La Banque a entrepris de renforcer son processus de formulation de stratégies en adoptant

un cadre axé sur les résultats pour les CAS, de manière à mieux définir les résultats que la Banque souhaite promouvoir dans chaque pays, ainsi que les liens entre ces résultats et le programme appuyé par ses initiatives.

La Banque ayant décidé d'abandonner une approche privilégiant des projets particuliers pour replacer son action dans le cadre de programmes par pays, l'OED a commencé à évaluer ces programmes durant l'exercice 95.

L'OED est parti des méthodes qu'il appliquait jusque là aux projets pour élaborer une nouvelle méthodologie. Celle-ci a été codifiée dès l'exercice 00¹ et, comme indiqué plus haut, a été examinée dans le cadre d'une réunion du Sous-Comité du CODE durant l'exercice 02. L'approche de la CAE est ainsi devenue plus homogène et plus cohérente.

Les stratégies d'aide-pays (CAS) sont devenues la pièce maîtresse des programmes par pays de la Banque

La méthodologie actuelle donne lieu, pour commencer, à l'évaluation de la pertinence de la stratégie d'aide de la Banque face aux besoins et aux problèmes de développement du pays, et cherche à déterminer, entre autres, si cette stratégie a omis de prendre en compte un obstacle majeur au développement. La CAE examine ensuite le programme d'aide sous trois angles différents. Dans une première étape, elle procède à un examen de bas en haut des produits et services de la Banque (financements, activités d'analyse et de conseil, et coordination de l'aide) que celle-ci emploie pour atteindre ses objectifs. Elle analyse ensuite la situation de haut en bas pour déterminer si le programme de la Banque a atteint ses objectifs ou les résultats prévus, et s'il a eu un impact sensible sur le développement du pays. Ces deux types d'examen permettent de vérifier la cohérence des conclusions relatives aux produits et services et à l'impact au plan du développement. Enfin, la CAE détermine la répartition de la responsabilité des résultats de la stratégie établie pour le pays entre la Banque, l'emprunteur, d'autres bailleurs de fonds et/ou des facteurs exogènes.

À la fin de l'exercice 04, l'OED avait publié des CAE évaluant l'impact de l'aide fournie par la Banque à 64 pays². Ces évaluations couvrent approximativement 47 % des emprunteurs et 76 % du montant total des engagements bruts. La présente rétrospective est essentiellement basée sur les 25 CAE achevées durant les exercices 01-03, mais présente également certains enseignements tirés des huit CAE achevées durant l'exercice 04.

Cinq CAE ont été réalisées en association avec d'autres institutions multilatérales de manière à encourager le partage des expériences et l'harmonisation des évaluations. Les évaluations de l'aide au Lesotho et au Rwanda ont été préparées en association avec la Banque africaine de développement (BAfD) ; les évaluations de l'aide à la Jordanie et à la Tunisie ont été effectuées avec la Banque islamique de développement (BIsD), et l'évaluation de l'aide au Pérou a été réalisée en association avec la Banque interaméricaine de développement.

Ces évaluations conjointes avaient principalement pour objet de promouvoir le partage des

connaissances et d'encourager l'établissement de normes d'évaluation communes, dans le droit-fil du programme d'harmonisation de plus vaste portée de la Banque et d'autres bailleurs de fond. Par exemple, la BAfD a récemment modifié ses directives pour l'évaluation de l'aide aux pays de manière à ce qu'elles cadrent bien avec la méthode actuellement employée par l'OED. Les évaluations conjointes ont également permis d'identifier des obstacles majeurs et des carences importantes au niveau de l'assistance des bailleurs de fond. Par exemple, l'évaluation par la BAfD de son programme pour le Rwanda a fait ressortir l'absence de principes directeurs pour la période faisant suite au conflit. Enfin, les évaluations conjointes de l'aide-pays sont un moyen d'alléger la charge imposée aux pays bénéficiaires par la poursuite d'efforts d'évaluation menés indépendamment par différents bailleurs de fond. Ces avantages sont néanmoins quelque peu réduits par les coûts de transaction et le temps supplémentaire qui doit être consacré aux consultations et à la coordination.

Démarche suivie pour l'évaluation rétrospective des CAE

Pour atteindre les deux objectifs de cette rétrospective, l'OED a demandé à ce que soient réalisées un certain nombre d'études de fonds pour évaluer les enseignements tirés de l'expérience, la méthodologie des CAE, et l'utilisation des CAE par les administrateurs, le CODE (et son Sous-Comité), et les services de la Banque.

- Le personnel de l'OED a examiné les 25 CAE achevées durant la période allant de l'exercice 01 à l'exercice 03 pour en tirer des leçons applicables à toutes les CAE. Cette analyse et ces conclusions sont présentées dans la première partie de cette rétrospective.
- L'OED a chargé un consultant indépendant de procéder à des études qualitatives qui ont donné lieu à des entrevues non directives avec les administrateurs, les membres du CODE et du Sous-Comité du CODE, ainsi que d'autres participants aux réunions consacrées par le

CODE ou son Sous-Comité à l'examen des CAE. Au total, 30 personnes ont été consultées.

- Deux études de contrôle périodique ont été entreprises. Les comptes-rendus des entretiens du Conseil et les déclarations écrites d'administrateurs au sujet des CAS ou des rapports d'avancement des CAS ont été examinés dans le but d'évaluer l'impact des CAE sur l'examen des CAS qui les ont suivi. Par ailleurs, les dossiers des 25 CAS (ou rapports d'avancement) établis à la suite de CAE ont été analysés afin de déterminer si les CAE avaient été réalisées en temps opportun et la manière dont leurs recommandations ont été utilisées.
- L'OED a demandé au consultant indépendant qui a interviewé les membres du CODE de poursuivre un exercice qualitatif similaire avec des agents de la Banque. Ce consultant a donc procédé à des entrevues détaillées avec 20 anciens ou actuels directeurs-pays associés à au moins 11 des 25 CAE achevées durant la période allant de l'exercice 01 à l'exercice 03, cinq anciens ou actuels vice-présidents de région et 18 autres membres des services de la Banque.
- Un spécialiste des évaluations a examiné la méthodologie actuelle des CAE et proposé certaines modifications qui auraient pour effet, en particulier, de cibler les CAE sur les résultats liés aux CAS.
- Un examen sur dossier des méthodes d'évaluation de l'aide-pays suivies par d'autres organismes bilatéraux/multilatéraux a été entrepris dans le but d'identifier les bonnes pratiques.



Première partie : qu'avons-nous appris ?

Ce chapitre récapitule les conclusions et leçons tirées des 25 CAE achevées durant les exercices 01 à 03. Il présente également certaines observations découlant de l'examen de huit autres CAE achevées durant l'exercice 04³.

Ces 25 CAE ne constituent ni un échantillon aléatoire ni un échantillon représentatif. Les pays qui en font l'objet ont été sélectionnés sur la base de plusieurs facteurs. Le principal est la date prévue pour la prochaine stratégie d'aide-pays de la Banque (CAS), mais d'autres ont également été pris en considération tels que la possibilité pour l'OED de collaborer avec d'autres institutions financières internationales, la répartition par région et l'existence ou non d'une CAE antérieure pour le pays considéré. Par conséquent, si les pays retenus ne constituent pas un échantillon aléatoire des emprunteurs de la Banque, les 25 CAE sélectionnées forment une base raisonnable pour cet examen des « conclusions et leçons » (voir le tableau 2.1).

L'échantillon est bien réparti entre pays à faible revenu et pays à revenu intermédiaire, c'est-à-dire entre emprunteurs à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et emprunteurs à l'Association internationale de développement (IDA), et aussi entre les régions. Quatre pays sortant d'un conflit figurent dans l'échantillon. Celui-ci comprend aussi des pays dont les résultats ont été jugés satisfaisants (environ les 3/5) et des pays dont les résultats n'ont pas été jugés satisfaisants. Il est constitué à parts

relativement égales de pays dont la performance a été jugée satisfaisante et de pays dont la performance a été jugée non satisfaisante dans le cadre des évaluations de la politique et des institutions nationales (EPIN). Comme l'indique l'*Examen annuel de l'efficacité du développement 2003* (ARDE), il existe une corrélation positive entre la notation des résultats dans le cadre de la CAE et la performance au niveau des politiques (OED 2004a, p.15). Relativement peu de pays d'Amérique latine, d'Asie du Sud et d'Asie de l'Est figurent toutefois dans l'échantillon, en grande partie parce que les évaluations des pays de ces régions ont été pour l'essentiel achevées avant l'exercice 01.

Conclusions

Les notations des résultats dans le cadre des CAE peuvent différer de la notation de l'ensemble des résultats des projets.

Dans le cas d'environ un tiers des CAE, les résultats de la stratégie d'aide au pays ont été jugées peu satisfaisantes, alors que l'ensemble des résultats des projets menés dans

Les notations des résultats dans le cadre des CAE peuvent différer de la notation de l'ensemble des résultats des projets.

Tableau 2.1

**Caractéristiques
des 25 pays couverts
par les CAE examinées**

Niveau de revenu	
Faible	10
Intermédiaire - tranche inférieure	12
Intermédiaire - tranche supérieure	3
	25
Pays à financement BIRD, IDA ou hybride	
BIRD	14
IDA	8
Hybride	2
	24^a
Post conflit ou non	
Oui	4
Non	21
	25
Niveau EPIN^b	
Au-dessus de la moyenne	13
En dessous de la moyenne	11
	24^c
Région	
Afrique	12
Asie de l'Est et Pacifique	2
Asie du Sud	1
Europe et Asie centrale	5
Moyen-Orient et Afrique du Nord	3
Amérique latine et Caraïbes	2
	25
Notation OED des résultats	
Très satisfaisant	2
Satisfaisant	9
Assez satisfaisant	8
Peu satisfaisant	3
Non satisfaisant	9
	31^d

a. Les financements consentis à la Cisjordanie et Gaza émanent d'un fonds fiduciaire de la Banque mondiale et sont accordés sous forme de don ou aux conditions de l'IDA.

b. EPIN = Évaluation de la politique et des institutions nationales

c. Aucune EPIN n'est réalisée pour la Cisjordanie et Gaza

d. Quatre pays ont reçu des notations différentes pour certaines sous-périodes

le pays durant la période couverte par la CAE a été jugé satisfaisant (voir le tableau 2.2). Cela n'est guère surprenant. La CAE est une évaluation détaillée du programme de la Banque dans un

pays, qui englobe aussi bien des projets que des activités d'analyse et de conseil. Par ailleurs, les CAE ont pour objet d'évaluer la stratégie globale de la Banque, y compris le volume, la répartition sectorielle et le type des financements. Par exemple, la CAE peut déterminer que la situation n'est pas satisfaisante si la stratégie d'aide globale de la Banque souffre d'omissions cruciales, même si les projets sont jugés, individuellement, avoir donné des résultats satisfaisants.

Les CAE montrent que les programmes de la Banque ont obtenu les meilleurs résultats dans les secteurs de l'éducation et de la santé, et les moins bons résultats dans le domaine du développement du secteur privé, du développement rural, de l'environnement et de la protection sociale (tableau 2.3). Cette observation est corroborée, pour l'essentiel, par les notations globales des projets pour la même série de 25 CAE (tableau 2.3). Les seules différences notables entre les notations sectorielles des CAE et les notations des résultats des projets concernent les domaines du développement du secteur privé, du développement rural et de la gestion du secteur public, dans le cadre desquels les résultats jugés relativement peu favorables dans les CAE s'opposent à la forte proportion de projets dont les résultats ont été considérés satisfaisants.

Les différences entre les notations au niveau des projets et les notations au niveau sectoriel dans les domaines du développement du secteur privé, du développement rural et de la gestion du secteur public peuvent tenir à plusieurs facteurs. Premièrement, l'économie politique des réformes dans ces secteurs soulève davantage de problèmes, et l'opposition de parties qui pourraient se retrouver perdantes ou d'intérêts établis est probablement plus ciblée et durable. Il se peut que les différents projets soient exécutés de manière satisfaisante, mais qu'il faille déployer des efforts plus intenses et de plus longue durée pour surmonter l'opposition politique et obtenir des résultats satisfaisants au niveau macro. Par exemple, dans les économies en transition, l'antipathie qu'éprouve de longue date la nomenclatura envers les entreprises privées a de profondes racines idéologiques et n'est pas facile à surmonter. Malgré les réformes juridiques et réglementaires, un parti pris continue d'exister

dans ces pays à l'encontre de l'activité économique privée. Dans les économies moins développées d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, les grandes initiatives de développement rural se heurtent fréquemment aux conflits d'intérêts qui opposent de puissants groupes (tels que les gros exploitants et les ouvriers agricoles, ou encore les habitants des zones rurales et les habitants des zones urbaines) et il faut du temps et de la finesse politique pour pouvoir les résoudre.

Deuxièmement, même en l'absence d'une forte opposition politique, ces domaines sont fondamentalement tributaires des réformes institutionnelles et du renforcement des capacités, c'est-à-dire de processus de longue haleine dont les effets se manifestent parfois au-delà de la période couverte par la CAE. Par exemple, le développement du secteur privé dépend de l'existence d'un appareil judiciaire efficace, qui ne peut être mis en place rapidement. Il faut du temps pour réformer la fonction publique et encore plus de temps pour constater les effets de cette réforme. Les résultats au niveau sectoriel ne se matérialisent donc qu'à terme.

Enfin, les résultats dans ces domaines sont davantage tributaires de l'évolution de la situation dans l'ensemble de l'économie et de facteurs exogènes. L'expansion du secteur

Tableau 2.2	Notation des résultats des CAE et notation des résultats des projets	
	Notation des résultats des CAE (%)	
	Satisfaisant	Insatisfaisant
Résultats du portefeuille-pays		
Satisfaisant	53	33
Insatisfaisant	7	7

Source : Base de données de la Banque mondiale.

privé dépend non seulement du cadre juridique et réglementaire de son développement, mais aussi des progrès accomplis dans d'autres domaines de la politique économique, tels que la stabilisation macroéconomique,

l'infrastructure et le secteur financier. Les conditions autres qu'économiques qui règnent dans le pays, l'ordre public, par exemple, et la situation extérieure, notamment l'attitude du marché dans la région, ont également un impact fondamental sur le développement du secteur privé. Le développement

Il se peut qu'une compréhension insuffisante de l'économie politique des réformes et de la nature de l'État ait parfois amené la Banque à encourager des réformes qui n'avaient guère de chances de réussir

Tableau 2.3	Notations par secteur et par projet, CAE des exercices 01-03					
	Secteur	Résultats des projets (% satisfaisant ^a)	Notation CAE des résultats des secteurs ^b			
			Satisfaisant	Insatisfaisant	Mixte	Non déterminé
Éducation	100,0	48	8	4	40	
Santé	86,5	40	20	8	32	
Protection sociale	37,9	12	24	20	44	
Environnement	25,5	16	16	24	44	
Secteur rural	87,2	12	36	28	24	
Secteur financier	81,6	24	16	32	28	
Infrastructure	87,7	36	16	24	24	
Secteur public	99,9	24	32	28	16	
Développement du secteur privé	60,1	12	24	44	20	

a) Pourcentage (de la valeur des engagements) des projets ayant donné des résultats satisfaisants par secteur dans les pays pour lesquels des CAE ont été achevées durant les exercices 01-03.

b) Les notations sur lesquelles sont basés les chiffres de ces colonnes sont celles des responsables des CAE, et le produit de l'examen sur dossier des résultats des CAE par secteur. Les CAE ne fournissant pas de notation explicite par secteur dans la plupart des cas, les chiffres indiqués ne sont présentés qu'à titre indicatif.

Source : base de données de la Banque mondiale et estimations de l'OED.

Il est essentiel de poursuivre des réformes institutionnelles et de renforcer les capacités pour assurer une bonne gouvernance

rural et les réformes du secteur public sont aussi impactés de manière non négligeable par la situation économique générale. (Cela ne veut pas dire que les résultats affichés par d'autres secteurs ne sont pas fonction dans une certaine mesure de ces mêmes facteurs. C'est l'intensité de l'effet exercé qui est différent.)

Leçons tirées de l'expérience

Première leçon : il est essentiel de comprendre l'économie politique des réformes, et notamment l'engagement et l'adhésion des pouvoirs publics aux réformes ainsi que l'intensité de l'appui ou de l'opposition politique auxdites réformes, pour formuler des stratégies d'aide-pays réalistes, concevoir des programmes et des projets spécifiques et procéder à une analyse des risques.

Les réformes économiques échouent fréquemment soit parce que le gouvernement n'est pas déterminé à les poursuivre, soit parce que le gouvernement a sous-estimé l'opposition à ces réformes et n'a pas pu les mener à bien. Il se peut qu'une compréhension insuffisante de l'économie politique des réformes et de la nature de l'État ait parfois amené la Banque à encourager des réformes qui n'avaient guère de chance de réussir. Par exemple, au Zimbabwe, la politique économique et sociale du Gouvernement était essentiellement motivée par le désir d'assurer la propriété des actifs productifs aux populations autochtones. Si la Banque avait mieux compris l'importance de cette question, elle aurait pu donner la priorité aux réformes agraires. Il aurait été également plus facile de comprendre le peu d'empressement du Gouvernement à mener une réforme des établissements paraétatiques et de la fonction publique. Au Pérou, la privatisation et la réforme de la fonction publique ont été menacées par l'opposition de la classe moyenne. Il aurait été possible de réduire cette opposition en poursuivant les réformes dans un ordre différent et en adoptant des mesures de protection sociale pour atténuer les conséquences défavorables du processus de privatisation et des réformes de la fonction publique.

Deuxième leçon : il est essentiel de poursuivre des réformes institutionnelles et de renforcer les capacités pour assurer une bonne gouvernance et, partant, pour pouvoir obtenir de bons résultats. Étant donné que le renforcement des capacités est une opération de longue haleine, il importe d'entreprendre au plus tôt les réformes et de les poursuivre pendant plusieurs années.

Le développement institutionnel est le fondement de l'efficacité du développement. L'accroissement de la solidité des institutions s'accompagne généralement d'une augmentation de 20 points de pourcentage de la probabilité que les résultats d'un projet seront jugés satisfaisants (OED 1999). Les résultats que peut avoir une réforme sont souvent amoindris par des carences institutionnelles ou l'inexistence d'importants dispositifs institutionnels.

Par exemple, dans les économies en transition d'Europe centrale et d'Europe de l'Est et en ex-Union soviétique, les institutions n'ont pas été conçues pour une économie de marché. Lorsque l'économie dirigée s'est effondrée, des réformes axées sur le marché ont été mises en œuvre mais, étant donné le temps requis pour mettre en place des institutions nécessaires, il n'a pas été possible de tirer pleinement parti des réformes⁴. Une réforme institutionnelle ne consiste pas uniquement à modifier des organigrammes et à changer des règles ; elle implique également l'abandon d'habitudes et le changement de comportements bien établis — ce qui est long et difficile à accomplir. Les grands réaménagements institutionnels peuvent prendre plusieurs années⁵.

Troisième leçon : le succès des réformes menées dans un secteur dépend souvent des réformes complémentaires et des succès obtenus dans d'autres secteurs. L'ordre dans lequel ces réformes sont poursuivies et la manière dont elles sont combinées doivent être décidés compte tenu de cette complémentarité.

Il ressort de plusieurs CAE que de meilleurs résultats auraient pu être obtenus si une plus grande attention avait été portée à la complémentarité des réformes menées dans différents secteurs. Il n'est pas possible d'assurer le développement du

secteur privé uniquement en procédant à des privatisations. Il faut également réformer le secteur public en démantelant les réglementations, apporter des changements à la politique et à l'administration fiscales et lutter contre la corruption. Par exemple, en Mongolie, d'importantes mesures ont été prises pour promouvoir le développement du secteur privé — qui ont consisté, notamment, à permettre la propriété privée, éliminer les contrôles de prix et des marges, abaisser les barrières commerciales, simplifier le régime fiscal, et améliorer le cadre de l'investissement étranger ; toutefois les efforts déployés pour desserrer l'étau de l'État sur l'économie n'ont pas été suffisants. L'inefficacité des fonctions de réglementation et de supervision du gouvernement a continué de faire obstacle au développement du secteur privé.

Comme le notent plusieurs CAE, l'expansion du secteur privé dépend dans une très large mesure de l'existence d'un appareil judiciaire efficace. On a également pu constater que la mesure dans laquelle les réformes du secteur financier permettent d'améliorer l'intermédiation financière dépend fondamentalement des réformes menées dans le secteur des entreprises et dans le secteur public. Par exemple, tant que les entreprises peuvent compter sur le secteur public pour les renflouer (que ce soit par le versement de subventions explicites ou implicites où l'accumulation d'arriérés fiscaux), elles sont moins incitées à emprunter aux banques. Ces dernières, quant à elles, hésitent à offrir des capitaux à des entreprises qui ne survivront que si elles sont subventionnées par le secteur public. Dans les deux cas, l'intermédiation financière s'en trouve réduite.

Quatrième leçon : les études économiques et sectorielles doivent être prêtes en temps utile, de bonne qualité et totalement intégrées dans la conception de la stratégie, des programmes et des projets de la Banque. Il est particulièrement important de pouvoir disposer rapidement de ces études pour les pays qui empruntent pour la première fois, ou renouvellent leurs emprunts et pour les pays qui procèdent à des réformes par à-coups.

Les études économiques et sectorielles contribuent largement à la formulation de la stratégie d'aide de la Banque et au renforcement de son efficacité. Les deux tiers des CAE qui font état de résultats favorables notent également que

les études économiques et sectorielles ont été réalisées en temps voulu. Ces CAE indiquent, par ailleurs, que les résultats obtenus n'ont pas été satisfaisants lorsque les études économiques et sectorielles n'avaient pas été préparées suffisamment rapidement.

Au Brésil, grâce à l'actualité de ces études, la Banque a pu orienter ses financements vers des projets dans les secteurs de l'éducation, de la santé, et de la pauvreté rurale dans le Nord-Est et avoir un impact maximum sur la réduction de la pauvreté. Au Viet Nam, les études économiques et sectorielles ont montré que la pauvreté rurale était très étroitement associée aux carences de l'infrastructure économique, ce qui a amené la Banque à axer son programme de financement sur l'infrastructure économique.

La contribution des études économiques et sectorielles a toutefois été moins satisfaisante au Kazakhstan, par exemple, où un projet de protection sociale a été réalisé dans le but d'atténuer l'impact des privatisations sur la société en renforçant les capacités institutionnelles des services d'aide aux chômeurs pour rationaliser les procédures d'inscription et le paiement des prestations de chômage. L'évaluation de la pauvreté publiée deux années plus tard a montré qu'il aurait mieux valu prendre des mesures pour faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et permettre aux salariées de se recycler en fonction de l'évolution des circonstances au lieu de renforcer les capacités des services d'aide aux chômeurs. En Bulgarie, la présentation d'une évaluation de la pauvreté en temps utile aurait pu permettre de mieux cibler l'assistance sociale sur les segments démunis de la population dans le cadre d'un prêt au titre de la protection sociale.

Dans quelques pays, des études économiques et sectorielles de haute qualité ont été préparées en temps voulu, mais leurs conclusions ou bien n'ont pas été prises dûment en compte dans le cadre de la formulation des stratégies, ou bien ont été utilisées de manière sélective, ce qui a réduit leur pertinence et

Les études économiques et sectorielles doivent être prêtes en temps utile, de bonne qualité et totalement intégrées dans la conception de la stratégie, des programmes et des projets de la Banque.

leur efficacité. Par exemple, en Jordanie, les financements accordés par la Banque durant les années 90 ne visaient pas à résoudre le problème de l'ampleur des dépenses publiques, alors que les analyses avaient montré comment il aurait été possible de les réduire et de mieux les cibler. Au Pérou, le prêt au titre de la réforme du secteur financier (exercice 99) n'a pas été utilisé pour s'attaquer aux problèmes fondamentaux du secteur, qui avait été correctement identifiés dans une évaluation de ce secteur.

Les études économiques et sectorielles peuvent établir une solide base de connaissances et aider la Banque à ouvrir un dialogue avec les pouvoirs publics sur l'action à mener. Elles peuvent également aider les pouvoirs publics à comprendre les coûts et les avantages des réformes et, ce faisant, faciliter la conception du programme de réformes. Il importe également de noter l'impact à long terme de ces études, car elles permettent d'ouvrir le débat sur les questions relevant de l'action publique et contribuent à familiariser la société civile avec les questions relatives aux réformes. Il va toutefois sans dire que ces études ne peuvent pas entraîner une réorientation de la politique de l'État lorsque le gouvernement n'est pas déterminé à poursuivre des réformes.

Cinquième leçon : il peut être utile d'avoir recours à des prêts d'assistance technique et d'investissement spécifique pour promouvoir des réformes institutionnelles mais, pour que les avantages qu'elles procurent soient durables, ces opérations doivent s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de réforme économique et de stabilisation de plus grande envergure, et bénéficier

Lorsque les progrès accomplis au plan des réformes ne sont pas durables, les prêts d'ajustement ne font qu'accroître l'endettement du pays et peuvent réduire les incitations à poursuivre de nouvelles réformes.

de la solide adhésion des pouvoirs publics aux réformes.

Environ 22 des 25 CAE démontrent clairement la contribution que peuvent avoir des prêts d'investissement spécifique et des prêts au titre de l'assistance technique à la promotion du développement institutionnel dans les pays à faible revenu ainsi que dans

les pays à revenu intermédiaire⁶. Vingt de ces pays ont également bénéficié de prêts d'ajustement. Dans de nombreux pays, les prêts spécifiques accordés au titre de l'assistance technique et du renforcement des institutions ont été étroitement coordonnés avec les prêts d'ajustement, ce qui a permis de renforcer les capacités de formulation et d'exécution des ajustements de l'action publique appuyés par les prêts d'ajustement.

Il est toujours essentiel d'avoir une solide adhésion des pouvoirs publics et des priorités clairement formulées pour que ces instruments puissent efficacement contribuer à la promotion du développement institutionnel. À cet égard, les agents de la Banque peuvent profiter de la période plus longue couverte par les prêts d'investissement pour établir des rapports avec leurs homologues, et fournir à la fois des services de conseil et une assistance technique, en particulier aux ministères sectoriels. En revanche, si les pouvoirs publics ne sont pas résolument déterminés à poursuivre les réformes institutionnelles sur le long terme, il est peu probable que l'aide de la Banque puisse porter ses fruits⁷.

Sixième leçon : lorsque les progrès accomplis au plan des réformes ne sont pas durables, les prêts d'ajustement ne font qu'accroître l'endettement du pays et peuvent réduire les incitations à poursuivre de nouvelles réformes.

Les prêts d'ajustement peuvent produire de bons résultats, surtout lorsque le gouvernement est fermement déterminé à poursuivre la stabilisation macroéconomique et les réformes structurelles. La Banque devrait toutefois résister aux pressions exercées sur elle pour assurer la poursuite des prêts d'ajustement lorsque le gouvernement n'est pas résolu à mener les réformes et que des antécédents satisfaisants n'ont pas été établis dans le cadre de leur application. Les prêts d'ajustement ont pour objet de fournir les financements nécessaires pour atténuer le coût de l'ajustement engendré par l'exécution de réformes structurelles.

Toutefois, l'examen des CAE dans le cadre de cette rétrospective montre que les prêts d'ajustement n'ont été retardés, comme il se devait, que dans seulement deux pays (Bulgarie et Brésil) lorsque le processus de réforme s'est enrayé. Dans

sept autres pays, la Banque a maintenu ses prêts d'ajustement malgré les progrès minimes accomplis en direction des objectifs de l'aide de la Banque et de ses grandes orientations⁸.

Dans ces pays, des pressions ont été exercées en vue d'assurer la poursuite des financements pour diverses raisons : exploiter un « créneau » unique (Kenya), témoigner son appui au gouvernement (Maroc), entretenir de bonnes relations (Zimbabwe), éviter une crise possible (Pérou), prévenir le retour du communisme (Russie), et éviter des sorties nettes de capitaux (Zambie). Si ces facteurs ont, certes, pu influencer la Banque, il ne fait guère de doute que dans, certains de ces pays, la volonté de réforme a encore été affaiblie par la décision prise par la Banque de maintenir son financement, qui a alourdi le fardeau de la dette de ces pays⁹.

Septième leçon : il est important de procéder à une analyse des risques sans complaisance et réaliste pour accroître la pertinence des stratégies nationales.

La Banque doit faire preuve de davantage de réalisme et de candeur dans le cadre de ses évaluations de la situation d'un pays et de la formulation des stratégies nationales, et notamment évaluer la détermination d'un emprunteur à poursuivre des réformes ainsi que ses capacités d'exécution, sa réceptivité aux conseils de la Banque, et l'impact des réformes sur la croissance et sur la réduction de la pauvreté. La surestimation systématique par la Banque de la réceptivité de l'emprunteur à ses conseils, de sa détermination à entreprendre des réformes difficiles et de la capacité du gouvernement à exécuter des réformes a compromis les stratégies de la Banque dans nombre des pays évalués (Haïti, Jordanie, Kazakhstan, Kenya, Lesotho, Maroc, Paraguay, Pérou, République kirghize, Zambie, Zimbabwe). Cet optimisme a souvent perduré malgré les faits¹⁰, et ont mené la Banque à prendre des décisions de financement qui n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés¹¹.

Les stratégies d'aide à de nombreux pays ont été basées sur une hypothèse de croissance beaucoup plus optimiste qu'elle n'aurait dû l'être étant donné les résultats antérieurs du pays considéré ou ceux de tout autre pays confronté aux mêmes obstacles et ayant des perspectives similaires. Les

évaluations ont fait ressortir l'utilisation de projections de croissance irréalistes dans plusieurs pays (Jordanie, Kazakhstan, République kirghize et Zambie). Le manque de réalisme des estimations de la croissance a contribué à la formulation par la Banque de stratégies d'aide inadaptées qui ont engendré des coûts réels pour les pays. Si les estimations de la croissance avaient été réalistes, la Banque aurait probablement consacré davantage d'études aux facteurs de croissance et aux obstacles à celle-ci, ainsi qu'aux mesures de réduction de la pauvreté. Des projections de la croissance réalistes auraient également permis d'exposer plus clairement les questions soulevées par le niveau d'endettement tolérable et des efforts accrus auraient pu être déployés pour obtenir un allègement de la dette ou toute autre forme d'aide financière concessionnelle, afin d'éviter d'alourdir par trop le fardeau de la dette extérieure¹², et il aurait peut-être été possible de convaincre les pays d'entreprendre des réformes plus profondes pour accélérer la croissance économique.

Huitième leçon : la Banque devrait moins hésiter à réduire le niveau de l'aide prévue lorsque la situation montre clairement que l'action publique a dérapé.

La Banque doit non seulement identifier les risques mais aussi être prête à modifier son programme d'aide lorsqu'elle constate un affaiblissement de la détermination du gouvernement ou un dérapage au niveau de l'action publique. C'est ce qu'elle a fait en Bulgarie vers le milieu des années 90 : la Banque a en effet réduit le volume de son financement et a suspendu un important prêt d'ajustement lorsqu'elle a constaté que les risques macroéconomiques augmentaient et que le gouvernement ne se montrait guère enclin à s'attaquer à la question des réformes. L'examen des CAE montre toutefois que la Banque n'a pas systématiquement adopté cette démarche. Au Pérou, le programme de la Banque n'était assorti d'aucun seuil de risque auquel des mesures de réduction du volume des prêts aurait pu être déclenchées. Au Kenya, la stratégie de 1998 a pris les risques en compte et le programme a incorporé

La Banque devrait moins hésiter à réduire le niveau de l'aide prévue lorsque la situation montre clairement que l'action publique a dérapé.

De manière générale, la Banque a des difficultés à identifier les « moments charnières » et à adapter son action à l'évolution de la situation dans le pays. Elle a tendance à réagir lentement en cas de détérioration et trop rapidement en cas d'amélioration.

les niveaux de référence de la CAS, mais la Banque n'a rien fait lorsque ceux-ci n'ont pas été atteints. Au Maroc, la Banque a consenti un prêt à l'appui de réformes vers la fin des années 90 pour récompenser le pays de son évolution en direction d'un système politique plus ouvert et de son adhésion aux réformes. Le prêt n'était pas assez ciblé pour avoir un réel impact sur

détérioration et trop rapidement en cas d'amélioration. En République dominicaine, par exemple, la Banque n'a pas détecté les signes d'une amélioration durant les exercices 92 à 95 et n'a pas fourni d'appui au gouvernement durant une période cruciale de réformes économiques fructueuses. Cette erreur lui a coûté toute l'influence qu'elle pouvait avoir dans ce pays. Elle n'a pas noté la dégradation de la situation au Pérou en 1997 et a maintenu l'appui qu'elle lui avait accordé lorsque les réformes étaient en cours d'exécution. Au Kenya, les mesures initiales prises aux fins de réformes vers le milieu de 2000 ont été interprétées prématurément comme un mouvement de relance et ont été récompensées par un accroissement des volumes de financement ; les réformes se sont en fin de compte arrêtées.

l'un quelconque des domaines de réforme essentiels identifiés dans la stratégie du pays. Un grand nombre des mesures prises avant la présentation aux administrateurs étaient que des actions préliminaires qui, dans certains cas, se sont limitées à des études ou des plans, tandis que de nombreuses autres mesures n'ont pas produit de résultats concrets.

Neuvième leçon : la Banque doit se montrer particulièrement prudente en phase de redressement. Elle doit fonder sa stratégie d'aide sur des évaluations réalistes de la situation dans le pays et non sur des vœux pieux.

De manière générale, la Banque a des difficultés à identifier les « moments charnières » et à adapter son action à l'évolution de la situation dans le pays. Elle a tendance à réagir lentement en cas de

Pour surmonter ce problème, la Banque doit être mieux à l'écoute, par l'intermédiaire de ses missions résidentes, de ses contacts avec la société civile et d'études économiques sectorielles pertinentes, pour mieux comprendre l'économie politique. Dans la mesure du possible, l'adhésion du gouvernement devrait être évaluée sur la base de ses antécédents en matière de réformes et non de ses déclarations d'intention. Les volumes d'aide devraient rester initialement à un niveau prudent puis évoluer en fonction de résultats quantifiables et de la réalisation de certains objectifs concrets. Cela vaut tout particulièrement pour les pays où les efforts menés pour exécuter des réformes sont de longue date marqués par des échecs.



Deuxième partie : comment améliorer l'instrument que constitue la CAE ?

Le principal objectif d'une CAE de l'OED est de tirer les leçons des activités passées de la Banque afin d'orienter ses stratégies futures. La première partie de cette rétrospective a fait la synthèse d'un certain nombre de leçons et d'observations tirées de la série la plus récente de CAE de l'OED. Ces leçons, qui corroborent les conclusions d'autres évaluations de l'OED, témoignent de l'utilité de l'instrument que constitue la CAE. La préparation d'une CAE est toutefois une tâche complexe et, si désormais de nombreux organismes multilatéraux et bilatéraux entreprennent des évaluations de leurs programmes par pays, il n'existe pas de méthode « standard »¹³.

Cette deuxième partie de la rétrospective des CAE analyse la méthode actuellement suivie par l'OED ainsi que les perceptions des points forts et des points faibles des CAE dans le but d'améliorer la méthodologie, le processus d'évaluation et la structure de ces évaluations. Le présent chapitre examine l'impact des CAE sur la formulation des stratégies pour les pays qu'elles couvrent, leur système de notation, l'utilisation de situations contrefactuelles, le calendrier des évaluations, les interactions avec les équipes chargées des pays en question et avec les bénéficiaires de ces pays, et la présentation des CAE. Chaque section décrit la manière dont les utilisateurs des CAE les perçoivent, décrit les résultats d'études de suivi périodiques ainsi que l'examen réalisé par l'OED lui-même, et présente en conclusion des suggestions pour améliorer les CAE.

L'analyse présentée dans ce chapitre repose, d'une part, sur une enquête consacrée à l'utilisation qui est faite des CAE par les administrateurs et par les services de la Banque et l'opinion qu'ils ont de ces évaluations et, d'autre part, sur les travaux d'un évaluateur externe qui a examiné la méthodologie de la CAE et une série de CAE récemment achevées. Comme indiqué en introduction, un certain nombre d'enquêtes et d'études de suivi périodique ont été réalisées aux fins de l'analyse. Les conclusions détaillées des enquêtes menées auprès des membres du CODE sont présentées à l'annexe C ; celles de l'analyse de l'examen des CAS par les administrateurs le sont à l'annexe D ; les résultats des entrevues avec les agents de la Banque qui connaissent bien les CAE figurent à l'annexe E et les résultats des analyses des méthodes d'évaluation des programmes nationaux employées par d'autres

Une récente analyse montre que les recommandations des CAE sont dûment prises en compte dans les CAS qui leur font suite.

Impact des CAE sur la formulation des stratégies d'aide aux pays

Selon des études précédemment réalisées, les CAE ont bien un impact sur les stratégies d'aide-pays de la Banque, et les CAS prennent en compte les recommandations des CAE.

Une enquête a été menée auprès des équipes-pays de la Banque sur les CAE dans le cadre du Rapport annuel sur l'évaluation des opérations 2002 de l'OED (AROE)¹⁴. Environ 71 % des personnes interrogées ont indiqué que les CAE avait eu un impact sur l'orientation générale de l'action de la Banque au niveau des pays, 80 % ont noté que les CAE présentaient de l'intérêt pour leur travaux et 93 % ont fait valoir qu'une CAE leur serait très utile s'ils devaient commencer à s'occuper d'un nouveau pays. Aux fins de ce même rapport annuel, l'OED a procédé à une étude de suivi pour évaluer la mesure dans laquelle les recommandations des CAE pour un pays étaient incorporées dans les CAS qui leur faisaient suite, et dans l'assistance effectivement fournie. L'étude a porté sur 15 CAE, toutes achevées durant l'exercice 99 ou antérieurement, c'est-à-dire il y a suffisamment longtemps pour qu'il soit devenu possible de faire le bilan de l'aide effectivement fournie. Cette étude a abouti à la conclusion qu'il

Les CAE semblent également avoir eu un impact sur l'examen par les administrateurs des CAS postérieures, et les questions soulevées dans des CAE s'inscrivent dans le droit-fil des discussions des administrateurs.

organismes apparaissent à l'annexe F. Chaque annexe décrit de manière détaillée les objectifs de l'enquête ainsi que l'échantillon retenu, les opinions présentées et les conclusions formulées.

Impact des CAE sur la formulation des stratégies d'aide aux pays

Selon des études précédemment réalisées, les CAE ont bien un impact sur les stratégies d'aide-pays de la Banque, et les CAS prennent en compte les recommandations des CAE.

Une enquête a été menée auprès des équipes-pays de la Banque sur les CAE dans le cadre du Rapport annuel sur l'évaluation des opérations 2002 de l'OED (AROE)¹⁴. Environ 71 % des personnes interrogées ont indiqué que les CAE avait eu un impact sur l'orientation générale de l'action de la Banque au niveau des pays, 80 % ont noté que les CAE présentaient de l'intérêt pour leur travaux et 93 % ont fait valoir qu'une CAE leur serait très utile s'ils devaient commencer à s'occuper d'un nouveau pays. Aux fins de ce même rapport annuel, l'OED a procédé à une étude de suivi pour évaluer la mesure dans laquelle les recommandations des CAE pour un pays étaient incorporées dans les CAS qui leur faisaient suite, et dans l'assistance effectivement fournie. L'étude a porté sur 15 CAE, toutes achevées durant l'exercice 99 ou antérieurement, c'est-à-dire il y a suffisamment longtemps pour qu'il soit devenu possible de faire le bilan de l'aide effectivement fournie. Cette étude a abouti à la conclusion qu'il

existe un lien étroit entre les recommandations des CAE et les CAS, et corrobore donc les conclusions de l'enquête

Une récente analyse montre que les recommandations des CAE sont dûment prises en compte dans les CAS qui leur font suite. Aux fins de la

présente rétrospective, l'OED a entrepris une nouvelle étude de suivi des 25 CAE achevées

durant les exercices 01 à 03. Celle-ci a donné lieu à l'examen des CAS qui ont immédiatement suivi les CAE afin de déterminer dans quelle mesure les recommandations officielles consignées dans les relevés d'intervention de la direction avaient été suivies. Les CAS qui ont été établies à la suite de 22 CAE¹⁵ ont intégralement repris deux tiers des recommandations de l'évaluation. Elles ont aussi en partie repris un quart des recommandations et n'ont fait totalement abstraction que de moins de 10 % de ces dernières. Par ailleurs, les 22 CAS mentionnent toutes la CAE qui les a précédé et 16 d'entre elles contiennent une analyse détaillée des conclusions et recommandations de la CAE correspondante. Il semble donc que les CAE aient un impact sur la formulation des stratégies de la Banque, bien qu'il ne soit pas possible de faire valoir que l'adoption d'une recommandation particulière ait été motivée par l'analyse de la CAE.

Les CAE semblent également avoir eu un impact sur l'examen par les administrateurs des CAS postérieures, et les questions soulevées dans des CAE s'inscrivent dans le droit-fil des discussions des administrateurs. Aux fins de la présente rétrospective, l'OED a examiné les comptes-rendus de l'examen par les administrateurs de 13 CAS pour lesquelles les CAE les plus récentes étaient disponibles en avril 2003¹⁶. Environ un tiers des déclarations, écrites ou orales, du président du Conseil font explicitement référence à la CAE à au moins une reprise. Au total, les CAE ont été mentionnées 85 fois dans le cadre des 13 examens. Environ un quart (21) de ces références étaient d'ordre très général, mais les 75 % restantes (75) portaient sur des questions particulières. Les CAE sont mentionnées plus fréquemment dans le cadre des examens approfondis de la CAS ou lorsque les résultats ont été jugés insatisfaisants ; ce sont les administrateurs représentant les groupes de pays de la Première partie qui ont fait le plus souvent référence aux CAE. Au total, celles-ci ne représentent qu'une petite fraction (6 %) des nombreux sujets débattus durant l'examen des CAS par le Conseil. Toutefois, même si la CAE n'est pas mentionnée, les questions soulevées dans celle-ci sont étudiées par les administrateurs dans le cadre de l'examen de la CAS correspondante et dans les rapports d'avancement.

Les participants aux enquêtes de suivi et les administrateurs de la Banque ne conçoivent

pas de la même manière l'utilisation qui peut être faite des CAE et leur utilité.

Les enquêtes sur l'utilisation des CAE montrent que les administrateurs comme les services de la Banque ont connaissance des CAE. Les membres du CODE interrogés aux fins de cette rétrospective ont indiqué qu'ils utilisaient les CAE pour se préparer à l'examen des CAS en Conseil, pour replacer les questions sectorielles et thématiques dans le contexte national, et pour évaluer les CAS. Certains membres du CODE ont cité quelques cas précis dans lesquels la CAE avait eu un impact positif sur la stratégie formulée par la Banque pour le pays. La majorité d'entre eux doutent toutefois que les CAE aient un réel impact sur les décisions de la direction ou sur la définition de l'action à mener, et ont fait valoir que l'impact des conclusions des CAE était réduit par le fait qu'elles n'avaient pas l'aval de la direction. Cette « absence d'aval de la direction » ressort clairement des entrevues avec les services de la Banque, et notamment les vice-présidents des régions et les directeurs-pays. Ceux-ci ont une moindre opinion de l'utilité des CAE, bien qu'ils se montrent plus favorables à leur égard lorsqu'ils estiment qu'une CAE a eu un impact sur la préparation d'une CAS. Les services de la Banque ont identifié plusieurs facteurs qui réduisent l'impact des CAE : la date à laquelle elles sont diffusées, une consultation insuffisante des équipes-pays, et l'absence d'observations ou de leçons utiles pour les interventions de la Banque dans le pays.

Il serait possible de réduire ces divergences et d'améliorer l'utilisation qui est faite des CAE en modifiant la méthodologie, la présentation et le calendrier, et en accroissant les contacts avec les équipes-pays. Bien que les CAE occupent une place importante dans les CAS et dans les examens des CAS par les administrateurs, nos enquêtes ont permis d'identifier un certain nombre de questions. Les membres du Conseil ne sont guère convaincus que le personnel des services opérationnels tire tout le parti qu'il pourrait des conclusions des CAE. Les services de la Banque ont, quant à eux, exprimé certaines réserves à l'égard de la méthodologie utilisée, du calendrier des CAE et de la place relative qu'elles accordent à l'attribution des responsabilités et aux leçons de l'expérience. Il importe de porter à ces questions la plus grande attention et, le cas

échéant, d'y trouver une solution pour que les conclusions et les recommandations des CAE soient mieux acceptées et exploitées. Le reste du présent chapitre est consacré aux principales questions identifiées par les enquêtes consacrées à leur utilisation : la méthodologie, les notations, le recours à des situations contrefactuelles ; le calendrier, les contacts avec les équipes-pays ; les contacts avec les bénéficiaires dans le pays ; et la présentation des CAE.

Il serait possible de réduire ces divergences et d'améliorer l'utilisation qui est faite des CAE en modifiant la méthodologie, la présentation et le calendrier, et en accroissant les contacts avec les équipes-pays.

Méthodologie

L'adoption d'une méthodologie formelle pour les CAE durant l'exercice 00 a permis d'établir une démarche plus cohérente pour les évaluations de l'aide aux pays¹⁷. La méthodologie des CAE prend la CAS pour cadre d'évaluation initial et détermine si cette stratégie a omis de prendre en compte tout obstacle important au développement. La CAE évalue la pertinence des grands objectifs stratégiques de la CAS et la mesure dans laquelle ils ont été atteints, sans défaillance.

La méthodologie actuellement utilisée pour les CAE consiste à suivre trois axes différents pour procéder à l'analyse de l'aide-pays :

- *l'axe des produits et services*, qui donne lieu à un examen « de bas en haut » des grands intrants du programme — financements, activités d'analyse et de conseil, et coordination de l'aide
- *l'axe de l'impact au plan du développement*, qui donne lieu à une analyse « de haut en bas » des principaux objectifs du programme, à savoir la pertinence de ce dernier, son efficacité, ses réalisations, sa pérennité et son impact au plan du développement
- *l'axe de l'attribution de la responsabilité des résultats*, c'est-à-dire l'attribution par l'évaluateur de la responsabilité des réalisations du programme aux quatre facteurs considérés : a) le client ; b) la Banque ; c) les partenaires et autres parties prenantes ; et d) des forces exogènes (telles que des manifestations de la nature, des chocs

La structure adoptée fait en général une place plus importante aux instruments de la Banque (prêts, activités d'analyse et de conseil, coordination de l'aide) qu'à l'impact ou aux résultats des interventions de la Banque.

économiques au niveau international etc.).

Grâce à l'introduction de cette méthodologie formelle, les CAE sont désormais plus homogènes sur le fond et la forme. Une CAE

commence toujours par un examen de la situation globale au plan du développement et de la

pertinence des objectifs de la CAS. Elle présente ensuite un examen en profondeur de tous les produits et services utilisés pour atteindre les objectifs de la Banque. Dans une troisième section, elle détermine si les objectifs de la Banque ont été atteints et indique les notes attribuées. Elle établit ensuite la contribution respective des différents partenaires aux résultats obtenus et, en conclusion, présente diverses recommandations et leçons tirées de l'expérience.

Les enquêtes montrent que, malgré l'adoption et la diffusion d'une méthodologie formelle pour les CAE, il semble que cette méthodologie pourrait être encore améliorée et rendue plus transparente et homogène. La majorité des participants du CODE estiment que les CAE sont toujours de haute qualité et fournissent une analyse approfondie des programmes établis par la Banque pour les pays. D'autres sont toutefois d'avis que leurs conclusions peuvent manquer de cohérence et que leur qualité est variable. Les membres du CODE ont fait valoir que ces documents accordent parfois trop d'importance au suivi du respect des objectifs institutionnels officiels au détriment de l'impact de la Banque sur le développement dans le pays. Ils pensent qu'une CAE devrait mettre l'accent sur les résultats obtenus et sur la manière dont les instruments ont été employés pour atteindre ces résultats. Des membres des services de la Banque ont également noté que, à leur avis, la méthodologie de la CAE manque de clarté et de cohérence, et qu'elle n'est ni normalisée ni rationnelle. Ils pensent aussi que trop peu de CAE aboutissent à des conclusions et à des recommandations pragmatiques pouvant guider la gestion de programmes ultérieurs. Certains membres des services de la Banque ont

déclaré qu'ils préféreraient avoir des évaluations axées sur un petit nombre de secteurs particuliers plutôt que des évaluations cherchant à couvrir dans sa totalité le programme d'un pays.

L'auto-évaluation de l'OED aboutit également à la conclusion qu'il serait possible de modifier à plusieurs égards la méthodologie actuelle des CAE pour en accroître la transparence, la cohérence et la lisibilité. Afin de déterminer la pertinence des perceptions des membres du CODE et des services de la Banque, l'OED a chargé un évaluateur externe indépendant de procéder à une évaluation de la méthodologie actuelle des CAE sans lui imposer de restriction ou de condition préalable. L'analyse a également porté sur les méthodes d'évaluation des programmes adoptées par d'autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux¹⁸. Cette analyse et les enquêtes sur l'utilisation qui est faite des CAE ont permis de dégager un certain nombre d'observations. L'approche actuelle qui consiste à considérer la situation sous trois angles différents a permis de créer un cadre cohérent pour la présentation d'informations de sorte que le lecteur sait à quoi se rapporte chaque chapitre. Cette approche méthodologique semble toutefois présenter plusieurs inconvénients :

- *La structure adoptée fait en général une place plus importante aux instruments de la Banque (prêts, activités d'analyse et de conseil, coordination de l'aide) qu'à l'impact ou aux résultats des interventions de la Banque.* Les CAE mettent davantage l'accent sur les intrants du programme que sur l'impact de ce dernier au plan du développement. Sur les 18 CAE qui sont manifestement structurées de manière similaire, 13 accordent plus de deux fois et demie plus d'importance aux intrants qu'à l'impact sur le développement.
- *Il peut sembler que différentes sections des CAE aboutissent à des conclusions différentes.* Comme indiqué dans la première partie de cette rétrospective, dans un tiers des CAE, il n'y a pas de corrélation entre l'attribution d'une note satisfaisante, en moyenne, pour les différents projets du portefeuille et l'attribution d'une note satisfaisante pour les résultats du programme dans son ensemble. Si ces divergences

peuvent s'expliquer relativement aisément (en ce sens que l'évaluation d'un projet particulier ou d'une étude économique sectorielle s'effectue essentiellement par référence aux objectifs avérés dudit projet ou de ladite étude sans qu'il soit nécessairement prêté attention à la pertinence de ces objectifs pour la réalisation des objectifs globaux que poursuivait le programme à l'époque), la structure des CAE se prête mal à une évaluation des raisons fondamentales de cette divergence.

- *Dans les CAE, le point focal change d'une section à l'autre, ce qui complique la compréhension du processus.* Telles qu'elles sont structurées à l'heure actuelle, les CAE mettent l'accent d'abord sur le client (première section), puis sur la Banque (deuxième section) puis de nouveau sur le client. Il est donc difficile de faire le lien entre les objectifs (qui sont examinés dans la première section) et les résultats (qui ne le sont que dans la troisième section), et aussi entre les intrants et services de la Banque (qui sont évalués dans la deuxième section) et des résultats particuliers.
- *La terminologie de la CAE manque de clarté et de cohérence.* L'examen interne des CAE réalisé par l'OED montre que la terminologie utilisée dans différentes CAE n'est pas toujours cohérente, différents chefs de projet pouvant interpréter le même concept de façon quelque peu différente. Par exemple, la distinction entre la performance de la Banque et les résultats de son programme n'est pas très claire dans certaines CAE, ce qui peut tenir au fait que les stratégies de la Banque ciblent des objectifs prioritaires et que l'institution n'a pas clairement défini une série d'objectifs intermédiaires. Par ailleurs, la manière dont les résultats sont imputés aux différents intervenants, qui est un concept par définition complexe dans un programme de portée nationale, pose problème.

Il faudra, à l'avenir, adopter une approche basée sur les résultats établissant clairement les liens entre les objectifs de la Banque, les instruments utilisés et les résultats obtenus.

La structure de la CAE devrait être axée sur les résultats, l'évaluation des instruments de la Banque (les produits et services) n'étant plus considérée que comme le moyen de vérifier si les

résultats obtenus signifient que les objectifs ultimes de la Banque ont été atteints. Cette manière de procéder est compatible avec le cadre basé sur les résultats adopté pour la formulation de la stratégie de la Banque et est aussi conforme à la méthodologie actuellement adoptée par d'autres organismes bailleurs de fonds. La démarche retenue consisterait à exposer les principaux objectifs et les résultats que la Banque s'efforce d'atteindre dans chaque pays, tels qu'ils ressortent de la CAS. L'examen de la stratégie s'appuierait sur un modèle logique simple définissant les liens entre les intrants et les résultats escomptés en fonction des informations tirées de la CAS et d'autres documents. Pour chaque objectif (et résultat souhaité), la CAE évaluerait l'efficacité (et la pertinence) des instruments utilisés, ainsi que la contribution relative de la Banque (par opposition à celles d'autres entités) à la réalisation de l'objectif. Cette approche serait basée sur les résultats et traduirait dans les faits la principale recommandation des administrateurs, à savoir le ciblage des CAE sur l'impact effectif des actions menées au niveau du pays.

Plusieurs des dernières CAE incorporent déjà certains aspects de cette nouvelle méthodologie. Par exemple, l'Évaluation de l'aide à la Zambie a identifié quatre grands domaines (objectifs) que la Banque voulait privilégier pour réduire la pauvreté : i) la promotion d'un environnement macroéconomique stable ; ii) la privatisation des entreprises d'État ; iii) le ciblage de l'aide directement sur les groupes pauvres et vulnérables, et iv) l'amélioration de l'efficacité du secteur public et de la gouvernance. La CAE a ensuite passé en revue les activités de la Banque et en a évalué les résultats à chacun de ces égards pour ensuite les récapituler sous la forme d'une note globale. La CAE établie pour le Brésil a identifié et évalué les progrès accomplis en direction des grands objectifs qui sont la réduction de la pauvreté et une croissance soutenable, ainsi que plusieurs objectifs intermédiaires pour chacun de ces grands objectifs. Plus récemment, durant

Il faudra, à l'avenir, adopter une approche basée sur les résultats établissant clairement les liens entre les objectifs de la Banque, les instruments utilisés et les résultats obtenus.

l'exercice 04, les CAE préparées pour la Chine, la Tunisie, la Bosnie-Herzégovine et la Croatie ont toutes suivi une approche davantage axée sur les objectifs.

L'examen par l'OED des CAE et de la méthodologie employée par d'autres bailleurs de fonds montre qu'il importe également de modifier le concept d'attribution. Le Comité d'aide au développement (CAD) définit l'attribution comme la confirmation d'une relation causale entre les changements observés et une action spécifique. Cette relation est difficile à confirmer en partie parce qu'il est fondamentalement difficile de prouver l'existence d'une relation de cause à effet dans un contexte naturel. Les pays ne sont pas des laboratoires et les CAE ne décrivent pas les résultats d'expériences scientifiques ; il est extrêmement difficile dans la réalité de neutraliser les effets d'autres facteurs et d'isoler les influences. Le concept d'« association la plus probable » rend bien mieux compte du lien entre les actions de la Banque, ou d'un autre bailleur de fond, et les résultats observés que le concept d'« attribution ». Il s'agit en effet d'établir, dans la mesure du possible, comment et dans quelle mesure les interventions de la Banque sont liées aux résultats obtenus. La CAE du Brésil et le ciblage de l'action de la Banque sur le nord-est du pays offrent un bon exemple de la manière dont le concept de l'association la plus probable peut être utilisé pour évaluer la contribution de la Banque.

L'OED intensifiera ses efforts pour assurer une application plus systématique de la méthodologie. L'OED a déjà un rigoureux processus d'examen interne qui contribue à assurer la cohérence des différentes évaluations. Pour encore améliorer cette cohérence, l'OED va élaborer un glossaire de termes, similaire au « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats » produit par le Groupe de travail sur l'évaluation de l'aide auprès du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de

son d'éminents spécialistes retraités de la Banque, des universitaires non membres des services de la Banque, et des responsables de la politique de développement des pays clients, contribuent à faire valoir la manière dont les programmes de la Banque sont perçus de l'extérieur et à assurer la validité des conclusions des CAE.

Notations

Les CAE notent les résultats de l'aide de la Banque, sa durabilité et son impact sur le développement institutionnel. Actuellement, l'OED note de manière spécifique les programmes de portée nationale dans le cadre de ses évaluations par pays ; aucune autre entité multilatérale ou bilatérale ne procède de cette manière. La plupart des CAE donnent lieu à l'attribution de trois notes¹⁹. La première se rapporte aux résultats des programmes d'aide de la Banque. Elle indique le degré de pertinence et de réalisation, sans défaillance, des grands objectifs stratégiques et se situe sur une échelle à six niveaux allant de « très satisfaisant » à « très insatisfaisant ». La deuxième, qui est attribuée par la plupart des CAE, note l'impact sur le développement institutionnel (IDI) du programme d'aide et utilise une échelle à quatre niveaux (élevé, important, modeste, négligeable) pour indiquer la mesure dans laquelle le programme a renforcé l'aptitude du client à utiliser plus efficacement, équitablement et durablement ses ressources humaines, financières et naturelles. Enfin, l'OED note la durabilité ou la robustesse face aux risques des avantages procurés au plan du développement par le programme d'aide aux pays sur l'échelle suivante : très probable, probable, improbable, très improbable ou, faute d'informations suffisantes, indéterminable.

Les notations des CAE ont fait l'objet de nombreux débats et de maintes critiques. Ces critiques sont motivées par le débat qui partage de longue date la communauté de l'évaluation et a trait au choix de celui des deux objectifs complémentaires qui doit être considéré comme primordial : la mise en place d'un système permettant de déterminer à qui sont imputables les résultats, ou la promotion des leçons qui peuvent être tirées de l'expérience pour améliorer les actions futures.

Ce débat historique est ressorti des entrevues avec les membres du Conseil. La majorité des participants considèrent que les notations sont

Les CAE notent les résultats de l'aide de la Banque, sa durabilité et son impact sur le développement institutionnel.

développement économiques (OCDE). L'OED continuera de faire appel à des évaluateurs externes pour les CAE concernant de gros clients. Ces évaluateurs externes, qui

indispensables et certains font même valoir que ces notations offrent les meilleures possibilités de rendre la direction comptable de ses actions et de s'assurer qu'elle prête suffisamment attention aux conclusions des évaluations. D'autres participants estiment, quant à eux, qu'il conviendrait d'accorder moins d'attention aux notations, et font remarquer que les désaccords engendrés par ces notations mettent les services opérationnels de la Banque sur la défensive et font en fait obstacle à l'assimilation des leçons tirées de l'application du programme. Néanmoins, la plupart des membres du Conseil interrogés se sont accordés à reconnaître que les échelles de notation devaient être précisées et que les différentes notes devaient être définies de manière plus transparente et s'exclure mutuellement.

La majorité des membres des services de la Banque qui ont participé aux entrevues ont également critiqué le système de notation et ont, dans certains cas, fait état d'incohérences entre les notes attribuées et les explications censées les justifier, ou encore de l'absence d'évaluations différenciées pour chaque période d'exécution. Les services de la Banque ont également indiqué qu'une notation standard « applicable à tous » ne permet pas de prendre suffisamment en compte les différences cruciales qui peuvent exister entre les capacités des clients, leur situation au début du programme et leur vulnérabilité à des risques exogènes. Les avis sont partagés lorsqu'il s'agit de déterminer s'il convient de faire abstraction des notations, de réduire l'importance qui leur est accordée ou de les améliorer en adoptant des critères plus rigoureux.

Un problème majeur tient au fait que de nombreux lecteurs pensent, à tort, que la notation des résultats porte sur les progrès accomplis par le pays au plan du développement ou bien sur la performance de la Banque. Les CAE notent les résultats des programmes d'aide de la Banque, mais il ressort clairement des entrevues avec les membres du Conseil et les services de la Banque ainsi que des commentaires sur les CAE communiqués par écrit, que la nature de la notation des résultats n'est pas bien comprise. L'évaluation d'un programme d'aide indique dans quelle mesure il a permis d'atteindre ses objectifs particuliers qui sont, en règle générale,

un sous-ensemble des objectifs de développement du pays client. Il peut arriver que les résultats du programme d'aide de la Banque soient entièrement satisfaisants alors même que la situation économique du pays se dégrade, et inversement. Il existe donc une différence entre la notation des résultats d'un programme d'aide et les résultats généraux obtenus par le client au plan du développement. Par ailleurs, même si la notation des résultats indique la mesure dans laquelle le programme d'aide a atteint ses objectifs, elle ne concerne pas la performance de la Banque, que les CAE ne notent pas. Comme il est clairement indiqué dans le cadre méthodologique des CAE, les résultats du programme d'aide de la Banque sont déterminés non seulement par la performance de la Banque mais aussi par l'impact conjugué de quatre catégories de facteurs : a) le client ; b) la Banque ; c) les partenaires et autres parties prenantes ; et d) des forces exogènes (par exemple des événements naturels, des chocs économiques internationaux, etc.). On comprend donc mieux les conclusions apparemment contradictoires de certaines CAE, selon lesquelles la performance de la Banque peut avoir été satisfaisante mais les résultats obtenus insatisfaisants. Par exemple, les résultats produits par la stratégie d'aide de la Banque en Bulgarie (1991-1997), en Haïti (1997-2000), au Paraguay (1989-1999) et au Rwanda (1990-1993) ont été qualifiés d'insatisfaisants dans les CAE correspondantes qui, par contre, indiquent que la performance de la Banque a été satisfaisante (voir l'encadré 3.1).

L'OED modifiera ses notations pour les rendre plus précises, transparentes et cohérentes.

De nombreux lecteurs pensent, à tort, que la notation des résultats porte sur les progrès accomplis par le pays au plan du développement ou bien sur la performance de la Banque.

L'OED a l'intention de continuer à noter les résultats et la pérennité des programmes. L'approche méthodologique révisée décrite dans la présente rétrospective contribuera grandement à la dissociation des différents éléments notés. À l'avenir, les CAE ventileront leurs évaluations en notant séparément et distinctement les résultats obtenus au regard de chaque grand objectif. Ces notes intermédiaires seront alors pondérées sur la base de la stratégie et regroupées

Encadré 3.1**L'obtention de résultats « insatisfaisants » ne signifie pas nécessairement que la performance de la Banque a été médiocre**

Bulgarie (1989-1997) : les objectifs de la stratégie de la Banque, qui consistait à appuyer la stabilisation macroéconomique et la croissance, le développement du secteur privé et la réduction de la pauvreté, n'ont pas été atteints mais la Banque a axé son action, comme elle le devait, sur la stabilisation et la réduction de la dette. Lorsque les réformes se sont enlisées, la Banque a suspendu un important prêt d'ajustement jusqu'à la mise en place d'un cadre mieux adapté à la poursuite de réformes ; durant cette période, elle a appuyé des transformations institutionnelles et a contribué à la satisfaction des besoins de secteurs spécifiques par le biais de prêts d'investissement.

Haïti (1986-2000) : l'aide de la Banque n'a pas eu un impact satisfaisant sur les graves problèmes auxquels se trouve confrontée Haïti (piètre gouvernance, insuffisance des capacités du secteur public, manque de coordination des bailleurs de fonds, mauvaise qualité de l'enseignement, accès restreint aux services d'éducation et forte dégradation des infrastructures). Jusqu'en 1997, les aides fournies par la Banque et d'autres donateurs ont largement débordé la capacité d'absorption des administrations publiques. Les bailleurs de fonds avaient relancé des programmes d'aide traditionnels sans toutefois surmonter les problèmes institutionnels et de gouvernance considérables qui faisaient obstacle à la reprise économique et à l'exécution du programme. L'efficacité de ce dernier en Haïti a également été compromise par des problèmes de personnel à la Banque. La performance de la Banque s'est améliorée depuis 1997. Les irrégularités observées dans le cadre du projet routier ont été éliminées. La Banque, qui ne pouvait pas accorder de financement à Haïti et dont le programme continuait d'être en butte à des problèmes liés à la performance de l'emprunteur, a annulé les montants non décaissés. Elle continue, comme il se doit, d'assurer une surveillance en continu et a entrepris des examens des principaux secteurs.

Paraguay (1989-1999) : l'aide de la Banque n'a pas atteint ses objectifs, à savoir le développement du secteur privé, la gestion du développement agricole/des ressources naturelles, et la réduction de la pauvreté/valorisation des ressources humaines. La Banque a préparé des études économiques et sectorielles bien ciblées. Ses efforts de diffusion ont alimenté le débat public, notamment en ce qui concerne le besoin de réformes. La CAS de 1997 mettait l'accent sur les objectifs à court terme qui pouvaient être atteints par le Paraguay malgré les contraintes existant au niveau des institutions et de l'action publique. Cette stratégie tenait compte du fait que les risques identifiés en 1993 continuaient pour l'essentiel d'exister et que, étant donné la dégradation de la situation politique, il était peu probable que des réformes soient poursuivies. La CAS recommandait une stratégie de financement prudente, donnant lieu à l'approbation d'un ou deux projets au maximum par an sous réserve de l'amélioration de l'exécution du portefeuille existant.

Rwanda (1990-1993) : les objectifs de la Stratégie d'aide au Rwanda, à savoir une croissance équitable, la mise en place d'un cadre favorable au développement du secteur privé, la protection de l'environnement et l'amélioration des capacités de gestion des ressources publiques n'ont pas été atteints. La performance de la Banque a été marquée par quelques défaillances (par exemple, le projet a été conçu sans qu'il soit suffisamment tenu compte de l'insuffisance des ressources humaines et financières des pouvoirs publics) mais a été satisfaisante dans l'ensemble. La Banque a compris les problèmes économiques fondamentaux auxquels était confronté le Rwanda et s'est efforcée de persuader le gouvernement, sans toutefois y parvenir, de modifier les politiques qu'il suivait de longue date pour accorder un rôle plus important au secteur privé, réduire les subventions publiques aux entreprises défaillantes et améliorer la qualité des services publics.

Source : CAE établies pour la Bulgarie, Haïti, le Paraguay et le Rwanda.

afin de produire une notation globale des résultats. Des modifications sont également envisagées pour la notation de la durabilité. Ce concept pourrait être redéfini en termes de « durabilité probable », auquel cas la notation indiquerait si les avantages procurés par le programme pour le pays courent un risque élevé ou faible d'être compromis. La plupart des activités de la Banque comptant désormais le développement institutionnel parmi leurs objectifs, l'OED a l'intention d'abandonner la note distincte de l'IDI pour inclure cet élément

dans celle des résultats. Enfin, lorsqu'une plus grande expérience aura été acquise dans le cadre de CAS basées sur les résultats et des CCR, qui attribueront également des notes, l'OED examinera de nouveau le système de notation des CAE pour y apporter toute modification supplémentaire qui pourrait s'avérer nécessaire. Si la Banque adopte un système d'évaluation de la performance des CAS en introduisant des notations dans les rapports d'achèvement des CAS — ce qui reviendra à noter des projets particuliers — l'OED

pourrait éliminer les notations des CAE pour en faire dans une plus large mesure des examens des enseignements qui ont pu être tirés de l'expérience.

Situations contrefactuelles

Les membres du CODE et les services de la Banque ont des opinions différentes de l'utilité des situations contrefactuelles. Moins d'un tiers des administrateurs interrogés ont indiqué que, à leur sens, la présentation d'une situation contrefactuelle avait donné lieu à des discussions utiles dans le cadre du Sous-Comité du CODE. Plus de la moitié des membres du CODE qui ont été interrogés estiment que les situations contrefactuelles brossent fréquemment un tableau trop optimiste ou utopique du rôle de la Banque dans les pays ; ils se plaignent de ce que les CAE ont tendance à exagérer la contribution de la Banque en suggérant que, sans l'intervention de la Banque, le pays se serait trouvé dans une situation bien pire. Contrairement aux membres du CODE, dans le cadre des discussions, des entrevues et des mémos consacrés aux CAE, les services de la Banque ont critiqué ces dernières qui, estiment-ils, ne présentent pas de situation contrefactuelle montrant effectivement quelle autre stratégie la Banque aurait pu suivre ou ce qui se serait passé en l'absence de son intervention, ou bien ne prennent pas en compte le rôle souvent marginal que joue la Banque dans le développement du pays. Il ressort toutefois d'un examen des mémorandums des services de la Banque que de telles opinions ne sont exprimées que lorsque la CAE critique l'aide de la Banque. La question de la situation contrefactuelle n'est pas posée lorsque la CAE note que la performance de la Banque a été satisfaisante.

L'OED reconnaît l'intérêt d'utiliser des situations contrefactuelles lorsqu'il importe de montrer ce que la Banque aurait pu faire différemment dans des situations particulières.

Si l'OED reconnaît la nécessité des situations contrefactuelles, il faut toutefois noter que l'élaboration de telles situations est une tâche difficile, en partie parce qu'il est fondamentalement difficile de prouver l'existence d'une relation de cause à effet dans les situations réelles. C'est pourquoi seulement 10 des 25 CAE examinées (40 %) tentent d'analyser la situation contrefactuelle et, ce

faisant, mettent dans l'ensemble davantage l'accent sur ce que la Banque aurait pu faire différemment plutôt que sur ce qui se serait passé en l'absence de son intervention. La CAE pour la Russie, par exemple, note qu'il est difficile de construire des situations contrefactuelles plausibles pour des programmes aussi complexes, dans le cadre desquels les actions menées par la Banque répondent, pour la plupart, à des attentes explicites des actionnaires. La CAE en question décrit donc la manière dont la Banque s'est attaquée à des problèmes difficiles et, avec le recul, identifie les cas dans lesquels il aurait mieux valu adopter une solution différente.

Le recours à une situation contrefactuelle dans le cadre d'une CAE doit servir à comparer les résultats obtenus, d'une part, et l'analyse ex-ante présentée dans la stratégie d'aide-pays de la Banque, d'autre part.

Les CAE évaluent les CAS au regard des objectifs que ces dernières devaient permettre d'atteindre. Il existe donc déjà une situation contrefactuelle par rapport à laquelle une CAE peut juger des accomplissements. Par ailleurs, les CAS présentent généralement plusieurs scénarios associés au recours à diverses séries d'instruments de la Banque. Dans ce cas encore, l'OED peut se référer à ces situations contrefactuelles, et n'a donc pas besoin de chercher à établir ce qui se serait passé en l'absence du programme d'aide. En d'autres termes, la CAS fournit souvent elle-même la situation contrefactuelle. La qualité des situations contrefactuelles intégrées dans les stratégies devrait s'améliorer sensiblement maintenant que la Banque a mis en place des directives uniformes pour la préparation de CAS basées sur les résultats. Il est utile, pour cerner le concept de situation contrefactuelle, de comparer ce que les stratégies nationales prévoyaient ex ante, d'une part, et les résultats effectivement obtenus, d'autre part, et de déterminer si les différences observées sont raisonnables. Lorsqu'une CAS ne produit pas de situation contrefactuelle bien définie, d'autres options, moins attrayantes, peuvent être utilisées ; par exemple il est possible de comparer : i) les

Plus de la moitié des membres du CODE qui ont été interrogés estiment que les situations contrefactuelles brossent fréquemment un tableau trop optimiste ou utopique du rôle de la Banque dans les pays .

Le calendrier d'une CAE détermine son efficacité, mais les services de la Banque et les membres du Conseil ont des opinions quelque peu divergentes sur le moment auquel une CAE peut être le plus utile.

progrès accomplis au plan du développement par le pays client durant l'exécution de la CAS à ceux d'autres pays ; ii) les progrès accomplis au plan du développement dans des domaines d'activités ou des régions géographiques particulières, qui, selon toute vraisemblance, auraient dû notablement

bénéficier des interventions du programme ; et iii) des réalisations intermédiaires qui, selon toute vraisemblance, sont dues aux interventions du programme.

Calendrier

Le calendrier d'une CAE détermine son efficacité, mais les services de la Banque et les membres du Conseil ont des opinions quelque peu divergentes sur le moment auquel une CAE peut être le plus utile. Les utilisateurs des CAE s'accordent largement à reconnaître que le moment choisi pour effectuer une CAE détermine de manière cruciale son utilité. Une CAE achevée trop longtemps avant la préparation d'une nouvelle CAS, ou trop longtemps après l'achèvement de la précédente, est réputée n'avoir qu'un impact limité. Cette opinion est corroborée par l'analyse consacrée par l'OED à l'utilisation des CAE dans le cadre des examens des administrateurs. En effet, l'impact d'une CAE diminue sensiblement si celle-ci est réalisée trop longtemps avant ou après le processus d'examen de la CAS. Par exemple, s'il s'écoule un an ou plus entre la distribution de la CAE et l'examen de la CAS par les administrateurs, la CAE semble n'avoir qu'une influence minime sur les délibérations. À l'inverse, la majorité des membres du CODE interrogés ont mentionné des situations dans lesquelles la CAE avait été distribuée trop peu de temps avant la date de l'examen de la CAS par les administrateurs pour avoir un impact réel sur cet examen. Les membres des services opérationnels estiment que le moment auquel les CAE peuvent être présentées n'est pas suffisamment prévisible pour que ces évaluations puissent être considérées comme un instrument utile à la formulation d'une

stratégie. Même les services de la Banque qui ont reçu des CAE en temps opportun ont exprimé un certain scepticisme quant à l'utilité future des évaluations parce qu'ils savent que celles-ci peuvent être présentées trop tard pour pouvoir avoir un impact sur la CAS. Les membres du CODE ont indiqué qu'ils préféreraient recevoir la CAE un à trois mois avant l'examen d'une CAS tandis que les services de la Banque estiment que, pour être utile à la préparation de la CAS, une CAE, ou du moins un avant-projet de celle-ci, doit être disponible au moment de l'examen en amont qui, dans un certain nombre de cas, peut précéder de plus de six mois l'examen de la CAS par les administrateurs.

La grande majorité des CAE récemment préparées semble l'avoir été au bon moment pour faciliter la préparation de la CAS et son examen. Le principal facteur considéré par l'OED avant d'entreprendre une CAE pour un pays particulier est le cycle de la CAS. L'OED tient compte d'autres facteurs — le maintien d'un équilibre entre les régions, la collaboration avec d'autres IFI, et la longue période de gestation nécessaire pour préparer des CAE pour les principaux emprunteurs de la Banque — mais le cycle de la CAS reste le principal facteur déterminant. L'examen par l'OED du moment choisi pour les 25 CAE achevées durant les exercices 01 à 03 montre que, dans l'ensemble, les CAE ont été réalisées en temps opportun mais que des progrès pourraient encore être faits. Huit des 25 CAE ont été achevées dans un délai de trois mois avant l'examen des CAS, quatre autres ont été achevées entre quatre et six mois avant cet examen et quatre autres encore ont été achevées durant l'année précédant la date de l'examen de la CAS. À ce jour, trois des CAE n'ont pas encore débouché sur la préparation d'une CAS et seulement six CAE ont été achevées plus d'un an avant l'examen de la CAS, délai qui s'explique par le fait que le calendrier des CAS a été modifié. Par ailleurs, même si les services de la Banque pensent que les CAE n'ont pas été effectuées en temps opportun pour la préparation de la CAS, toutes les CAE examinées par le CODE avant l'examen des CAS par les administrateurs sont mentionnées dans les CAS en question. De plus, 16 des 22 CAE qui ont été suivies d'une CAS faisaient explicitement référence aux conclusions et recommandations desdites évaluations, trois CAS

comportaient un encadré faisant référence à la CAE et trois autres mentionnaient l'existence de celle-ci.

L'OED s'efforcera de préparer les CAE au moment requis pour appuyer la préparation et l'examen des CAS. L'OED continuera, comme il le fait depuis longtemps, de soumettre les CAE aux administrateurs et aux services de la Banque, dans toute la mesure du possible, entre trois et neuf mois avant la date prévue pour l'examen de la CAS. Les utilisateurs des CAE pourraient jouer un rôle très utile à cet égard en accroissant la prévisibilité du calendrier des examens des CAS par les administrateurs, certains des problèmes de calendrier cités plus haut ayant tenu aux longs retards provoqués par la remise à une date ultérieure des examens en question. Le CODE pourrait faciliter ce processus en s'assurant que la « feuille verte » de l'examen de la CAE est prête et soumise aux administrateurs avant l'examen de la CAS correspondante. Dans tous les cas, que la CAS soit soumise en temps opportun ou non, l'OED estime qu'il serait bon pour le CODE d'inscrire l'examen des CAE au calendrier sans attendre la CAS. L'OED s'efforcera également d'accroître ses contacts avec les équipes-pays durant le processus de préparation de la CAE de façon à ce que les conclusions préliminaires de cette dernière puissent être examinées avec les équipes-pays au tout début de la préparation de la CAS (de plus amples détails sont donnés à la section suivante). L'OED pourrait ainsi satisfaire les services opérationnels et les administrateurs en ce qui concerne le calendrier de présentation des CAE.

Contacts avec les équipes-pays

Les membres des services de la Banque ont clairement déclaré souhaiter avoir des contacts plus fréquents avec le personnel de l'OED durant la préparation des CAE. Les membres des services de la Banque, et plus particulièrement les directeurs-pays, qui ont une opinion favorable des CAE, ont insisté sur la valeur et l'importance du processus suivi pour générer une CAE. Les participants favorables aux CAE ont décrit plus souvent que les autres ces dernières — et l'intérêt qu'elles présentent pour leurs travaux — comme un processus d'apprentissage permanent et ont mentionné à maintes reprises l'existence de

communications ouvertes et régulières entre l'équipe-pays et l'équipe chargée de la mission de CAE. En revanche, les membres des services de la Banque qui jugent les CAE de manière négative ont noté le manque de communication entre l'équipe-pays et l'équipe chargée de la mission d'évaluation. Les membres du CODE interrogés ont également fait valoir que la CAE devrait être considérée non seulement comme un document indépendant mais aussi comme un moyen de faciliter les relations entre les membres du personnel de la Banque et l'OED pour accroître l'adhésion de la direction de la Banque aux conclusions et recommandations formulées dans les CAE.

Des contacts plus fréquents avec les équipes-pays permettraient de faire mieux accepter les conclusions des CAE. L'examen par l'OED du processus des CAE a montré que trop de CAE étaient préparées sans pratiquement aucune consultation des équipes-pays. Il est arrivé que le directeur-pays reçoive la note conceptuelle pour commentaire, parle à l'équipe chargée de la CAE puis, des mois plus tard, reçoive un projet de CAE. Bien que certains membres des équipes-pays aient été interrogés dans le cadre de toutes les CAE, l'OED n'a que très rarement des contacts systématiques avec l'équipe-pays et le directeur-pays durant le processus d'évaluation. L'OED propose de faire participer les équipes-pays aux examens à mi-parcours des futures CAE de manière à recevoir rapidement des informations en retour sur les conclusions et recommandations qu'il commence à formuler. Cette manière de procéder montrerait aux équipes-pays que leur opinion est importante et qu'elles sont écoutées ; elle répondrait à la nécessité, pour l'équipe-pays, de comprendre et de gérer l'impact potentiel d'une évaluation négative sur les opérations en cours, et rendrait les équipes-pays plus réceptives aux conclusions de l'évaluation.

Contacts avec les bénéficiaires

De l'avis général, les CAE s'appuient dans une trop large mesure sur des entrevues avec les membres des services de la Banque et des représentants du gouvernement ainsi que sur

Des contacts plus fréquents avec les équipes-pays permettraient de faire mieux accepter les conclusions des CAE.

l'examen de dossiers, et n'accordent pas une place suffisante aux opinions des bénéficiaires du pays. Un grand nombre des membres du CODE interrogés se sont déclarés préoccupés par le recours excessif à des travaux de recherche effectués à partir de sources secondaires et menés exclusivement dans les bureaux de Washington au détriment de contacts directs avec des représentants du gouvernement et d'autres bénéficiaires du pays. Si la plupart des membres du CODE ont reconnu qu'il est difficile de faire participer des représentants du gouvernement et d'autres bénéficiaires nationaux au processus d'évaluation — ressources et budget limités de l'OED, insuffisance des capacités institutionnelles au niveau du pays, et risque de compromettre ou de perturber les relations établies avec la Banque — la majorité d'entre eux ont néanmoins insisté sur le fait que l'OED devrait continuer de chercher à accroître la participation des pays à la préparation des CAE. Les services de la Banque sont également d'avis que les équipes chargées des CAE s'appuient de manière excessive sur des sources secondaires, ne consultent pas suffisamment les bénéficiaires du pays, passent trop peu de temps dans le pays et réalisent la majeure partie de leur évaluation sur dossier. Ils estiment que les personnes qui occupaient des postes clés lorsque les actions à mener ont été définies ne sont pas suffisamment consultées.

L'examen de l'OED indique effectivement que les évaluations s'appuient sur les opinions des membres des services de la Banque et des représentants du gouvernement, mais fait aussi clairement ressortir le fait que la majorité des CAE sortent largement du cadre d'examens sur dossier. L'examen de la liste des personnes interrogées dans le cadre de la préparation des CAE, lorsque cette liste est disponible, montre que la majorité des personnes avec lesquelles se sont entretenus les membres des équipes des CAE étaient actuellement — ou avaient été — des membres du gouvernement, du Groupe de la Banque mondiale ou d'autres bailleurs de fonds (voir l'annexe D). Les

consultations tenues avec le secteur privé, des ONG, des universitaires et d'autres parties prenantes du pays client sont moins nombreuses. Cela s'explique en partie par le

fait que les rapports d'évaluation de la performance d'un projet sont un élément constitutif essentiel des CAE et qu'ils sont préparés après d'intenses consultations avec les bénéficiaires du projet ; il est donc moins nécessaire que les équipes des CAE consultent ces derniers. Il est aussi clairement manifeste que les CAE ne s'appuient pas uniquement sur des sources secondaires et des examens sur dossier. Elles incluent les opinions de représentants, passés et présents, du gouvernement du pays et n'omettent pas les opinions des principaux responsables qui, à l'époque, ont participé à des décisions importantes.

L'OED veillera à ce que les CAE expriment mieux les opinions de la société civile sur les programmes de la Banque pour leur pays. L'OED s'efforcera de faire participer les bénéficiaires nationaux dans une plus large mesure au processus d'évaluation. Une méthode, suivie avec de bons résultats au Brésil, consiste à inclure des spécialistes et des universitaires du pays dans l'équipe chargée de la CAE. Il pourrait aussi recourir davantage à des méthodes qualitatives, par exemple en organisant de petites réunions de groupe et des ateliers informels auxquels participeraient des représentants du gouvernement et d'autres parties prenantes. Toutefois, ces méthodes sont souvent onéreuses et, partant, l'OED ne pourra les employer que dans les limites de son budget.

Amélioration de la présentation des CAE

Les membres du CODE interrogés sont d'avis qu'une modification de la structure des CAE contribuerait à en faciliter la lecture. Plus de la moitié des membres du CODE interrogés ont indiqué qu'ils jugeaient la lecture des CAE malaisée et qu'ils avaient du mal à y trouver les informations pertinentes. Ce problème tient, pour l'essentiel, davantage à l'organisation du document qu'à l'exhaustivité et à la longueur de l'évaluation. Il a été suggéré de manière générale de renforcer et de placer au début du rapport la section des « Conclusions et recommandations » qui est, selon toute vraisemblance celle que doivent lire en priorité la direction et les administrateurs.

L'analyse des examens des administrateurs montre que ceux-ci se réfèrent beaucoup plus à certaines parties de la CAE qu'à d'autres. L'examen par l'OED des références à des questions

L'OED veillera à ce que les CAE expriment mieux les opinions de la société civile sur les programmes de la Banque pour leur pays.

abordées dans les CAE par les administrateurs laisse penser que ceux-ci lisent les CAE de manière très sélective (voir l'annexe D). Un tiers des références renvoient à la section des « Recommandations » de la CAE et la moitié au « Mémoire aux Administrateurs et au Président » ou aux questions soulevées lors des réunions du CODE et de son Sous-Comité. Le corps du texte n'est cité que rarement. Cela témoigne clairement de l'importance que revêtent les sections récapitulatives de la CAE et de la nécessité de communiquer à tous les membres du Conseil la teneur de l'examen de la CAE par le CODE et son Sous-Comité, en vue de l'examen de la CAS.

L'OED propose d'essayer différentes manières de structurer le rapport d'évaluation

pour en améliorer la lisibilité. Il serait possible d'envisager d'accorder une place plus importante aux conclusions et recommandations dans la structure et la conception globale du document. La plupart des membres du Conseil lisant principalement les sections récapitulatives, l'introduction de renvois aiderait le lecteur à trouver l'information recherchée (qu'il pourrait sinon supposer à tort ne pas figurer dans le document) et à encourager le lecteur à examiner et prendre connaissance de sections du document qu'il pourrait ne pas lire dans le moindre détail.

ANNEXE A : LA MÉTHODOLOGIE DE LA CAE

Cette annexe décrit les principaux éléments de la méthodologie suivie par l'OED pour procéder à ses évaluations de l'aide-pays (CAE)²⁰.

Une CAE évalue les résultats du programme d'aide de la Banque mais pas les avancées globales du pays client au plan du développement. L'évaluation d'un programme d'aide doit porter sur la mesure dans laquelle le programme en question a atteint ses objectifs spécifiques, qui sont généralement un sous-ensemble des objectifs de développement du client. Si un programme d'aide est important par rapport à l'effort de développement global du pays client, les résultats du programme correspondront à la progression du développement général du pays. Toutefois, le programme d'aide de la Banque ne fournit dans la plupart des CAS qu'une fraction des ressources totales consacrées au développement du pays client par les bailleurs de fonds, les parties prenantes et les administrations publiques elles-mêmes. Dans le cadre de ses CAE, l'OED évalue uniquement les résultats du programme de la Banque et non pas les avancées globales du pays client au plan de son développement, bien que ces dernières soient manifestement pertinentes pour l'évaluation des accomplissements du programme.

L'expérience acquise dans le cadre des CAE confirme que les résultats d'un programme sont parfois très différents des progrès accomplis dans l'ensemble par les clients en matière de développement. Les CAE ont identifié des programmes d'aide qui ont eu :

- des résultats satisfaisants couplés à un développement satisfaisant du pays client
- des résultats non satisfaisants couplés à de bons résultats d'ensemble obtenus par le client au plan du développement, malgré les carences du programme de la Banque

- des résultats satisfaisants couplés à l'absence de résultats globaux satisfaisants durant la période d'exécution du programme.

L'évaluation des résultats du programme d'aide est différente de l'évaluation de la performance de la Banque.

Lorsque les résultats d'un programme d'aide ne sont pas satisfaisants, cela ne signifie pas nécessairement que la performance de la Banque n'a pas non plus été satisfaisante, et inversement. En effet, il est important de se rappeler que la contribution de la Banque n'est qu'un des éléments en jeu. Les résultats du programme d'aide sont déterminés par les effets conjoints de quatre vecteurs : a) le client ; b) la Banque ; c) les partenaires et autres parties prenantes ; et d) des forces exogènes (c'est-à-dire un événement naturel, des perturbations économiques internationales, etc.). Dans certaines circonstances, une contribution négative de l'un quelconque de ces vecteurs peut réduire à néant les contributions positives des trois autres et déboucher sur des résultats non satisfaisants.

L'OED mesure la performance de la Banque essentiellement sur la base des contributions qu'elle contrôle directement. Les jugements qu'il porte à cet égard se fondent généralement sur la pertinence et l'exécution des stratégies ; la conception et la supervision des opérations de financement de la Banque ; la portée, la qualité et le suivi des études diagnostiques et autres activités d'analyse et de conseil ; la compatibilité des financements de la Banque avec ses travaux hors prêt et ses principes de sauvegarde, et l'action de la Banque au niveau des partenariats.

Évaluation des résultats du programme d'aide

Lorsqu'il évalue les résultats (l'impact escompté au plan du développement) d'un programme d'aide, l'OED détermine le degré de pertinence des grands objectifs stratégiques et la mesure dans

laquelle ils ont été atteints, sans défaillance. Les programmes expriment généralement les résultats qu'ils ciblent par rapport à des objectifs globaux, comme la réduction de la pauvreté. La stratégie d'aide-pays (CAS) peut également définir des objectifs intermédiaires, telle que l'amélioration du ciblage des services sociaux ou la promotion d'un développement rural intégré, et préciser la manière dont ils sont censés contribuer à la réalisation de l'objectif global. La tâche de l'OED consiste donc à déterminer si les efforts axés sur les objectifs intermédiaires ont procuré des avantages nets satisfaisants et si l'enchaînement des résultats indiqué dans la CAS était valide. Lorsque les relations de cause à effet ne sont pas détaillées dans une CAS, il incombe à l'évaluateur de reconstruire cet enchaînement à partir des informations disponibles et d'évaluer la pertinence, l'efficacité et les résultats par rapport aux objectifs intermédiaires et aux objectifs globaux.

Les évaluateurs déterminent également la mesure dans laquelle les clients adhèrent aux priorités internationales au plan du développement, comme les objectifs de développement pour le Millénaire, aux priorités définies par la mission de la Banque, et aux principes de sauvegarde. Dans l'idéal, toute divergence à ces égards devrait être identifiée et résolue dans le cadre de la CAS, ce qui permettrait à l'évaluateur de concentrer son attention sur le bien-fondé des arbitrages effectués. Toutefois, il peut arriver que la stratégie fasse l'impasse sur certains conflits ou évite de s'attaquer à d'importants obstacles au développement du pays client. Il peut s'ensuivre une diminution de la pertinence du programme, une diminution de l'adhésion du pays client ou l'apparition d'effets secondaires malvenus tels que la violation des principes de sauvegarde, autant de facteurs qui peuvent être pris en compte dans l'évaluation des résultats d'un programme.

Pour réduire la subjectivité des évaluations, l'OED examine un certain nombre d'éléments qui contribuent aux résultats du programme d'aide. La cohérence de ces éléments est ensuite renforcée par l'examen du programme d'aide au pays sous trois angles différents :

- *l'angle des produits et services*, à savoir l'examen « de bas en haut » des principaux intrants du

Très satisfaisant

Le programme d'aide a permis d'accomplir des progrès au moins acceptables en direction de tous les grands objectifs pertinents et son impact au plan du développement relève des meilleures pratiques dans le cas d'au moins un de ces objectifs. Aucune défaillance majeure n'a été identifiée.

Satisfaisant

Le programme d'aide a permis de réaliser des progrès acceptables en direction de tous les grands objectifs pertinents. Aucune réalisation relevant des meilleures pratiques et aucune défaillance majeure n'ont été identifiées.

Modérément satisfaisant

Le programme d'aide a permis de réaliser des progrès acceptables en direction de la plupart des grands objectifs pertinents. Aucune défaillance majeure n'a été identifiée.

Modérément insatisfaisant

Le programme d'aide n'a pas permis de réaliser des progrès acceptables en direction de la plupart des grands objectifs pertinents ou bien, s'il a permis de réaliser des progrès acceptables en direction de tous ces objectifs : a) il n'a pas suffisamment pris en compte un obstacle majeur au développement, ou b) il a affiché une grave défaillance, telle qu'une violation des principes de sauvegarde.

Insatisfaisant

Le programme d'aide n'a pas permis de réaliser des progrès acceptables en direction de la plupart des grands objectifs pertinents et : a) il n'a pas suffisamment pris en compte un obstacle majeur au développement, ou b) il a affiché une grave défaillance, telle qu'une violation des principes de sauvegarde.

Très insatisfaisant

Le programme d'aide n'a pas permis de réaliser des progrès acceptables en direction de l'un quelconque des grands objectifs pertinents et n'a pas pris suffisamment en compte un obstacle majeur au développement tout en affichant au moins une grave défaillance, telle que la violation d'un principe de sauvegarde.

programme — financements, activités d'analyse et de conseil, et partenariats

- *l'angle de l'impact au plan du développement*, à savoir l'analyse « de haut en bas » de la pertinence, de l'efficacité, des résultats, de la

pérennité et de l'impact au plan du développement des principaux objectifs du programme

- *l'angle de l'attribution*, à savoir l'imputation par l'évaluateur de la responsabilité des résultats du programme aux quatre catégories d'intervenants.
- le degré de responsabilisation financière
- l'ampleur des activités de renforcement des capacités des ONG
- l'envergure des ressources associatives et du capital environnemental.

Échelle de notation

L'OED utilise six catégories de notations des **résultats**, qui vont de *satisfaisant* à *très insatisfaisant*.

Impact sur le développement institutionnel

L'**impact sur le développement institutionnel** (IDI) d'un programme d'aide-pays peut être noté : *élevé, substantiel, modeste ou négligeable*. L'IDI indique la mesure dans laquelle le programme a permis d'accroître l'aptitude du pays client à utiliser plus efficacement, équitablement et durablement ses ressources humaines, financières et naturelles. Les domaines considérés aux fins de l'évaluation de l'impact du programme sur le développement institutionnel sont, par exemple :

- la qualité de la gestion économique
- la structure du secteur public et, en particulier, de la fonction publique
- la solidité institutionnelle du secteur financier
- la viabilité des systèmes juridique, réglementaire et judiciaire
- l'envergure des systèmes de suivi et d'évaluation
- l'efficacité de la coordination de l'aide
- la solidité technique
- la solidité financière (y compris les politiques de recouvrement des coûts)
- la robustesse économique
- l'appui social (y compris les conditions sur lesquelles portent les mesures de sauvegarde)
- la capacité de régénération de l'environnement
- l'adhésion des gouvernements et autres grandes parties prenantes
- l'appui institutionnel (y compris un cadre juridique/réglementaire adapté et des systèmes d'organisation et de gestion efficaces)
- la capacité de résistance à des effets exogènes, telles que des chocs économiques internationaux ou des modifications des cadres politique et sécuritaire.

Pérennité

La **pérennité** peut être notée *très probable, probable, improbable, très improbable* ou, lorsque les informations disponibles ne sont pas suffisantes, *indéterminable*. La pérennité mesure la robustesse des avantages procurés au plan du développement par un programme d'aide à un pays eu égard aux risques qui peuvent exister sur une période donnée ; huit facteurs sont pris en compte :

ANNEXE B : ÉVALUATIONS DE L'AIDE-PAYS QUI ONT ÉTÉ ACHEVÉES
EXERCICES 1995–2004

Ex. 95 (1)	Ex. 96 (2)	Ex. 97 (2)	Ex. 98 (10)	Ex. 99 ^a (12)	Ex. 00 (10)	Ex. 01 (8)	Ex. 02 (9)	Ex. 03 (8)	Ex. 04 (8)
Ghana	Argentine	Maroc	Albanie	Azerbaïdjan	Argentine	Paraguay	Cisjordanie et Gaza	Pérou	Tunisie
	Zambie	Pologne	Bangladesh	Cambodge	Burkina Faso	Kazakhstan	Lesotho	Zambie	Bhoutan
			Bolivie	Croatie	Cameroun	Maroc	Chili	Érythrée	Chine
			Côte d'Ivoire	Équateur	Costa Rica	Inde	Viet Nam	Zimbabwe	Bosnie- Herzégovine
			Kenya	Éthiopie	Égypte	Kenya	Haïti	Lituanie	Arménie
			Malawi	Indonésie	Ghana	République kirghize	Bulgarie	Brésil	Moldova
			Mozambique	Jamaïque	Papouasie Nouvelle-Guinée	Mexique	Mongolie	République dominicaine	Croatie
			Philippines	Maldives	Tanzanie	El Salvador	Russie	Jordanie	Rwanda
			Thaïlande	Népal	Ouganda		Guatemala		
			Togo	Sri Lanka	Uruguay				
				Ukraine					
				Yémen					

a) Une Note sur l'aide au Honduras a été préparée durant l'exercice 99 mais a été transformée en « Reach » à la suite du passage du cyclone Mitch.

La zone grisée indique les 25 CAE examinées en vue de la préparation de la présente rétrospective.

ANNEXE C : RÉSUMÉ DES ENTREVUES AVEC LES ADMINISTRATEURS/MEMBRES DU CODE

Rappel des faits et objectifs

Cette annexe est basée sur une étude indépendante réalisée pour évaluer la qualité et l'efficacité des évaluations de l'aide-pays (CAE) telle que les perçoivent les participants aux discussions du CODE et du Sous-Comité du CODE. L'étude en question visait principalement à :

- Déterminer qui sont, pour les participants, les destinataires les plus appropriés des CAE, quels sont les objectifs de ces évaluations et quelle est leur valeur institutionnelle, et notamment dans quelle mesure ces évaluations sont jugées atteindre les objectifs qui sont leur raison d'être
- Identifier les facteurs qui peuvent compromettre la qualité générale des CAE et leur impact sur leurs principaux destinataires
- Évaluer le rôle des CAE au regard des leurs objectifs principaux (par exemple tirer des leçons pour l'avenir, avoir un impact sur la formulation des stratégies d'aide-pays et tenir la direction comptable de son action)
- Déterminer l'usage que font les administrateurs, leurs adjoints et leurs conseillers des CAE, et plus particulièrement les sections que les participants jugent les plus intéressantes, leur évaluation de ces dernières et d'éléments spécifiques du document (mémoire de couverture, système de notation, situations contrefactuelles, recommandations, etc.).
- Évaluer les CAE sur la base de critères particuliers (rationalité de la méthodologie, précision, envergure, facilité d'utilisation, équité, objectivité)
- Recommander des mesures précises pour améliorer la qualité et l'efficacité des évaluations (par exemple, en ce qui concerne le calendrier de distribution, la méthodologie, le style et la structure des documents, les apports des parties

prenantes du pays et la diffusion du document à ces mêmes parties prenantes, etc.).

Méthodologie

Pour atteindre ces objectifs, le consultant a eu des entretiens non directifs avec 30 administrateurs antérieurement ou actuellement membres du CODE, assistants et conseillers. Seize des entrevues organisées pour la présente étude ont été menées en personne à Washington vers la fin du mois de juin et au début de juillet 2003, tandis que les 14 autres ont été effectuées par téléphone entre juin et août 2003. Chaque entrevue a duré environ 45 minutes. Tous les participants ont été assurés de son caractère confidentiel et ont reçu des directives par courriel préalablement à l'entrevue.

Les participants ont été sélectionnés sur une liste de membres passés et présents du Sous-Comité du CODE fournie par l'OED. Les critères initiaux de sélection prévoyaient le recrutement d'administrateurs actuellement en poste ou ayant préalablement exercé ces fonctions et de certains de leurs assistants et conseillers ayant déjà assisté à au moins deux réunions du Sous-Comité du CODE. Étant donné le peu de temps que pouvaient consacrer à l'enquête les administrateurs et les membres de leur bureau durant la période de cette étude, les critères de sélection ont par la suite été assouplis pour inclure un petit nombre de personnes n'ayant participé qu'à une seule réunion du Sous-Comité du CODE. Cela a été une décision avisée car il s'est avéré, durant les entrevues, que l'examen des CAE et la préparation des exposés et des discussions en sous-comité relèvent dans la plupart des cas d'un processus collaboratif. Les administrateurs et autres personnes chargées de participer aux discussions du CODE ou d'y présenter un exposé s'appuient

souvent dans une large mesure sur les notes résumées et les listes des points à aborder préparées par les assistants et les conseillers qui ne prennent pas part aux réunions. Il s'ensuit que certains participants qui n'assistent que rarement aux réunions du Sous-Comité connaissent parfois mieux la teneur et la structure des documents source que les administrateurs et autres agents qui participent plus fréquemment aux réunions. L'échantillon représente donc de manière adéquate les responsables des bureaux des administrateurs qui utilisent les CAE pour préparer les réunions du Sous-Comité du CODE et y participer. L'échantillon final comprenait 17 membres ayant assisté à au moins trois réunions (le nombre le plus élevé de réunions étant de 12) ; sept participants ayant chacun assisté à deux réunions et six participants ayant assisté à une réunion.

Conclusions

Évaluation globale

Les CAE sont, dans l'ensemble, jugées de manière favorable. La majorité des personnes interrogées (24 sur 30) ont fait valoir que les CAE jouent un rôle essentiel car elles fournissent aux administrateurs et à la direction de la Banque des évaluations détaillées indépendantes qu'il n'est possible d'obtenir nulle part ailleurs. La plupart des participants estiment que les CAE, qui présentent des évaluations détaillées sur les politiques et les activités de la Banque, sont une source d'information indispensable et de relativement haute qualité. Les critiques formulées à l'égard des CAE ont souvent été tempérées par des remarques compréhensives sur la difficulté que pose la conception d'un instrument d'évaluation indépendante pour la Banque et par des témoignages de confiance dans la détermination de l'OED à fournir des évaluations objectives indépendantes de la performance de la Banque.

Utilisation des CAE

Les participants ont indiqué que, pour les administrateurs, le plus important est de savoir que l'institution doit rendre compte de ses actions et que les programmes de la Banque sont bien exécutés et que, pour eux, il est crucial de pouvoir compter sur des évaluations indépendantes crédibles telles que les CAE. Les enseignements considérables qui peuvent

être tirés de ces dernières ont également été notés. Les participants sont conscients des tiraillements entre le devoir de rendre compte et la fonction d'apprentissage, et plusieurs des personnes interrogées ont insisté sur l'importance de trouver un juste équilibre entre les deux.

Il est ressorti des entrevues que les CAE étaient couramment utilisées pour :

- Préparer les participants aux réunions du Sous-Comité du CODE
- Préparer les participants aux réunions des administrateurs, sur la base essentiellement de la section des conclusions et recommandations des évaluations
- À titre de référence, pour comprendre et évaluer les stratégies d'aide-pays venant d'être formulées
- À des fins d'information sur un secteur, des thèmes ou des problèmes régionaux particuliers, pour déterminer de quelle manière certaines questions sont abordées dans des contextes nationaux particuliers.

Les CAE sont utilisées de manière sélective.

Pour la majorité des participants, une CAE n'est pas un rapport qu'il importe de lire du début à la fin mais un document de référence qui peut être consulté pour obtenir des informations sur des points particuliers. Selon les participants, l'utilisation des CAE pour examiner et identifier des points particuliers importants donne généralement lieu à : i) la lecture du memorandum de couverture/ du résumé analytique ; ii) l'examen des recommandations ; iii) la lecture de la réponse la direction ; et iv) une consultation rapide du reste du document pour identifier les domaines d'intérêts particuliers.

De nombreux participants ont indiqué que les CAE avaient un impact limité sur la formulation des stratégies pour un pays. Si un certain nombre de participants (8 sur 30) ont expliqué l'impact positif qu'avaient eu sur eux une CAE lors du processus de préparation de la CAS, la majorité des personnes interrogées (17 sur 30) ont indiqué qu'ils doutaient que les CAE influencent réellement les décisions de la direction ou la formulation de l'action à mener. Les participants ont souligné que les CAE n'avaient souvent pas

l'aval officiel de la haute direction de la Banque, de sorte que leur impact au niveau des directeurs et au niveau des pays s'en trouvait réduit et, partant, que les membres des services opérationnels étaient plus enclins à faire abstraction de leurs conclusions et recommandations. La réaction de la direction a été imputée à la fois à l'importance excessive accordée à la nécessité de rendre compte de manière formelle des actions menées ainsi qu'à des préoccupations d'ordre méthodologique. Toutes les personnes interrogées ont exprimé le souhait de trouver un mécanisme qui permettrait d'accroître l'impact des CAE.

La manière dont ces évaluations peuvent et devraient être utilisées n'est pas clairement établie. La majorité des participants (16 sur 30) n'ont pas été en mesure d'expliquer clairement comment ils pourraient utiliser la CAE dans le cadre de leurs interactions avec la direction et d'autres parties prenantes éventuelles (par exemple, les bénéficiaires gouvernementaux, les équipes-pays). Ils pensent que l'OED devrait fournir certaines directives en la matière et ont fait valoir qu'il pourrait être nécessaire d'établir un mécanisme formel pour intégrer les recommandations des CAE dans les CAS.

Les CAE sont jugées ne présenter qu'un intérêt limité pour les bénéficiaires dans le pays. Les facteurs jugés limiter l'intérêt des CAE pour les hauts responsables du gouvernement et autres grands bénéficiaires sont, notamment :

- Le manque de temps et l'insuffisance des capacités institutionnelles
- La résistance opposée, en particulier par les fonctionnaires, à toute évaluation effectuée en dehors de la sphère gouvernementale
- L'importance excessive accordée aux priorités de la Banque et l'emploi exagéré du jargon de l'institution dans le contexte des CAE
- Le manque de coordination/harmonisation des conclusions (et en particulier des données statistiques) avec les informations émanant d'autres institutions bilatérales
- les problèmes de méthodologie, et notamment l'absence de participation des bénéficiaires à l'évaluation et le manque d'informations à jour décrivant correctement la situation dans le pays.

Les CAE peuvent offrir un moyen de faciliter les contacts entre les services de la banque et les bénéficiaires. Certains participants sont d'avis que la CAE est moins une ressource indépendante qu'un moyen de faciliter les contacts entre le personnel de la banque et les bénéficiaires et d'obtenir des informations en retour. Le processus de diffusion, d'interprétation et aussi de recherche et de formulation de réponses aux questions et préoccupations soulevées par une CAE offre une excellente occasion d'entretenir des rapports avec les principaux intervenants dans le pays — et d'identifier, en vue de les satisfaire, les besoins particuliers au pays (par exemple, capacités institutionnelles, coordination des bailleurs de fonds, etc.). Certains participants ont donné des exemples positifs de l'utilisation qu'ils font actuellement des CAE avec les bénéficiaires du pays.

Aspects positifs des CAE

Analyses de haute qualité. La majorité des participants (23 sur 30) se sont félicités de la qualité systématiquement élevée des évaluations, que se soit sur le fond — ils les ont qualifiées de « riches analyses de fond » — ou sur la forme pour leur « excellente rédaction et présentation générale ». Les lacunes les plus fréquemment citées sont le manque de cohérence éventuel des conclusions ou un exposé trop positif et favorable à la Banque. La plupart des participants ont mentionné que la qualité des évaluations dépend des consultants et des membres du personnel qui les préparent et varie quelque peu d'une CAE à l'autre.

Objectivité des conclusions et des évaluations. La plupart des participants (21 sur 30) sont d'avis que les CAE sont objectives, fournissent une évaluation neutre et indépendante de la performance de la Banque et s'efforcent de présenter des évaluations et des recommandations justes. Certains ont toutefois noté que, à leur avis, le texte de certaines CAE pouvait avoir été travaillé de manière à présenter les conclusions d'une manière moins critique de la direction.

Rigueur et exhaustivité. Les CAE sont généralement rigoureuses et exhaustives. Un petit nombre de participants (5 sur 30) sont toutefois d'avis que des domaines (économie politique,

développement du secteur privé, aspects culturels) ne sont parfois pas pris en considération.

Domaines dans lesquels des améliorations s'imposent

Une structure et une présentation inadéquates.

Un certain nombre de membres du CODE (16 sur 30) ont indiqué qu'ils trouvaient la lecture des CAE malaisée et avaient du mal à y trouver des informations pertinentes. Pour l'essentiel, ils estiment que le problème tient plus à la structure qu'à la longueur des évaluations ; cette dernière est en effet jugée favorablement dans la mesure où elle tient à la rigueur et à l'exhaustivité de l'analyse. Il a été suggéré de renforcer le chapitre des « Conclusions et recommandations » qui est celui que consulte probablement la direction, et de le placer au début du rapport.

Une optique trop analytique. La majorité des participants (17 sur 30) sont d'avis que les CAE ne devraient pas être des documents de recherche formels axés sur une analyse quantitative, et assortis d'indicateurs mesurables de la performance passée de la Banque, de situations contrefactuelles etc. Ils estiment au contraire que les évaluations devraient viser à brosser un tableau de vaste portée intégrant de nombreux aspects du rôle joué par la Banque dans le développement d'un pays au cours des années, et qu'elles devraient mettre plus particulièrement l'accent sur les leçons tirées de l'expérience et les recommandations de manière à renforcer les stratégies futures de la Banque.

Une attention excessive est portée aux procédures opérationnelles au détriment des progrès réalisés sur le terrain. De nombreux membres du CODE craignent que les documents ne soient parfois trop axés sur la manière dont la Banque a suivi certaines procédures et a atteint certains objectifs au détriment de l'impact de sa participation sur le pays lui-même. Ils ont indiqué que recentrer les CAE sur « la situation sur le terrain » et suivre les progrès effectivement accomplis auraient pour effet de renforcer ces évaluations.

Des apports directs insuffisants. De nombreux participants craignent que les auteurs des CAE ne s'appuient trop sur des travaux de recherche secondaire menés exclusivement dans les bureaux de Washington au lieu de travailler directement avec les

équipes-pays, les représentants du gouvernement et d'autres bénéficiaires dans le pays. La plupart des participants ont déclaré reconnaître les difficultés inhérentes à l'inclusion des représentants du gouvernement et d'autres bénéficiaires nationaux dans le processus d'évaluation. Au nombre des principaux problèmes cités à cet égard figurent : le budget et les ressources limitées de l'OED, l'insuffisance des capacités institutionnelles au niveau des pays, le risque de troubler ou de perturber les relations établies avec la Banque, et celui de réduire l'indépendance et l'objectivité de l'OED. Malgré cela, la majorité des participants ont insisté pour que l'OED continue de chercher à faire davantage participer les pays aux CAE. Le recentrage de l'action de la Banque sur des stratégies de portée nationale (et les priorités connexes telles que la coordination de l'aide des bailleurs de fond, le renforcement des capacités et un recours accru aux spécialistes du pays) pose des problèmes méthodologiques qui ne pourront être résolus qu'avec la participation accrue des bénéficiaires nationaux.

Un horizon lointain. La longueur de la période couverte par les évaluations (au moins 10 ans) a suscité certaines questions, en particulier en ce qui concerne les responsabilités incombant à la Banque et au gouvernement. Comment est-il possible de poursuivre ce type d'évaluation lorsque les personnes responsables changent aussi bien au niveau de la direction qu'à celui du gouvernement, lorsque le pays bénéficiaire subit des transformations politiques et économiques imprévues et lorsque les priorités et les objectifs stratégiques de la Banque changent ?

Un calendrier qui n'est pas toujours adapté. La majorité des participants (17) ont indiqué qu'ils recevaient parfois les CAE à un stade trop tardif du processus de développement de la stratégie pour que ces CAE ait un impact réel. Les participants sont conscients des problèmes logistiques qui ont fréquemment un impact sur la disponibilité des évaluations, mais ils aimeraient recevoir les CAE au moins deux à quatre semaines avant les réunions du Sous-Comité du CODE et au moins trois mois avant l'examen d'une CAS.

Manque de cohérence et inexactitude des notations. La majorité des participants considèrent que les notations complètent généralement de manière fiable les informations fournies dans la

partie texte du rapport des CAE. Certains estiment que la section de la CAE consacrée aux notations est celle qui offre le plus de possibilités de tenir la direction comptable de ses actions et de s'assurer qu'elle prend en compte les conclusions de l'évaluation. D'autres pensent au contraire qu'il vaudrait mieux accorder moins d'attention aux

notations. Les participants craignent en outre que le manque de cohérence et les inexactitudes du système de notation n'en affaiblissent l'impact. La plupart des participants ont indiqué que l'échelle de notation doit être précisée ou les valeurs relatives mieux définies pour que les notations puissent être utiles.

ANNEXE D : EXAMEN DE LA CAS ET DES DOCUMENTS CONNEXES PAR LES ADMINISTRATEURS

Rappel des faits et objectifs

Cette étude a été conçue aux fins de la rétrospective des CAE et couvre de manière spécifique l'utilisation que font les administrateurs de ces évaluations. Elle a donné lieu à l'analyse des comptes rendus des examens du Conseil ainsi que des CAS et des CASPR pertinentes dans le but d'évaluer l'impact que peuvent avoir les CAE sur les examens des administrateurs. Les déclarations écrites des administrateurs diffusées avant ces examens ont également été analysées. L'échantillon retenu comprend 13 examens de CAS établies pour les 12 pays pour lesquels des CAE récentes étaient disponibles en avril 2003 (un pays a fait l'objet de deux examens). Les pays considérés sont : la Bulgarie, le Chili, El Salvador, la Fédération de Russie, le Guatemala, l'Inde, le Kazakhstan, le Maroc, le Mexique, le Pérou, la République kirghize et le Viet Nam.

Méthodologie

L'analyse a commencé par la recherche des références à la CAE dans les documents soumis par le représentant du Groupe de pays concerné dans le cadre de l'examen de la CAS. La mention de questions de fonds abordées dans la CAE est la meilleure indication que cette dernière a été lue et utilisée pour préparer les observations finales. Toutefois, même lorsqu'il n'est pas fait expressément mention de la CAE, il est possible que celle-ci ait été lue et ait motivé le choix des questions devant faire l'objet de l'examen de la CAS. Le degré de correspondance entre les questions soulevées dans la CAE et celles qui sont abordées dans le cadre de l'examen de la CAS par les administrateurs est aussi une information importante car l'existence de fortes divergences à ce niveau peut indiquer les problèmes fondamentaux au niveau

de l'analyse et de la détermination des priorités. Il n'a donc pas été possible de seulement compter et classer les mentions des CAE ; il a fallu passer en revue les questions abordées durant l'examen des administrateurs, pour les comparer aux questions soulevées dans la CAE correspondante. Tous les points évoqués par le représentant du Groupe de pays considéré ont été catalogués en fonction de leur fréquence et de leur nature et leur importance relative sur cette base a été comparée à celle qui leur avait été accordée dans la CAE.

On risque dans une certaine mesure d'accorder trop d'importance à la fréquence des références à une question particulière durant l'examen des administrateurs, car les membres du Conseil semblent adapter et raccourcir leurs exposés au fur et à mesure du déroulement des débats pour éviter trop de répétitions. Dans de nombreux procès-verbaux, les exposés des derniers orateurs sont, dans l'ensemble, beaucoup plus courts que les précédents ou, du moins, ne couvrent pas autant de points différents. Cet état de fait pourrait avoir un impact sur le nombre de fois où il est fait expressément mention de l'OED et de la CAE. Les commentaires se rapportent néanmoins à certains domaines particuliers, et témoignent de l'intérêt particulier que ceux-ci peuvent présenter pour les représentants de groupes de pays dans le contexte d'un pays ou même de manière générale.

Aux fins du processus d'examen, une feuille de travail a été mise au point pour chaque procès-verbal ; celle-ci permet d'indiquer les recommandations de la CAE pertinente et les autres questions abordées dans le cadre de cette évaluation. Tous les points soulevés par un représentant particulier sont indiqués dans cette liste puis classés dans différentes catégories, selon le domaine auquel se rapporte le commentaire et

selon que la CAE a été expressément mentionnée ou non. Les questions soulevées par le représentant d'un groupe de pays qui n'avaient pas été abordées en détail dans la CAE ont été placées dans une catégorie distincte et leur teneur qualifiée de superficielle ou d'importante. Les commentaires d'ordre général formulés sur une CAE sans rapport précis avec une question particulière ont été enregistrés dans encore une autre catégorie. Enfin, toute mention expresse de la CAE a été enregistrée ainsi que son contexte, classée en fonction de sa teneur et évaluée pour en tirer des enseignements utiles pour l'équipe de la CAS.

Conclusions

Évaluation globale

Cet examen laisse penser que les CAE ont un impact sur les examens par les administrateurs des CAS/CASPR, mais que cet impact varie considérablement d'un pays à un autre. Le recours par les administrateurs aux CAE semble limité, dans l'ensemble, bien qu'il existe des différences très nettes entre les groupes de pays représentés et entre les CAE examinées. Certaines évaluations reçoivent plus d'attention que d'autres, et certains représentants de groupes de pays semblent se référer aux CAE plus fréquemment que d'autres. Dans l'ensemble, les points examinés dans le cadre des CAE correspondent bien aux questions soulevées lors des examens des CAS/CASPR qui leur font suite, bien qu'il n'ait souvent pas été possible d'établir un lien explicite entre ces derniers documents et la CAE.

Utilisation des CAE

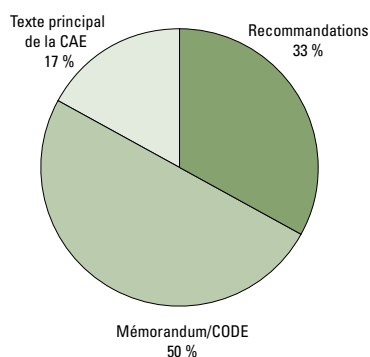
Environ un tiers des déclarations, écrites ou orales, des représentants des groupes de pays mentionnent expressément la CAE correspondante au moins une fois. Au total, les CAE ont été mentionnées 85 fois durant les 13 examens considérés. Environ un quart de ces références (21) étaient d'ordre très général tandis que les 75 % restants (64) portaient sur des points particuliers. Ceux-ci constituent une fraction relativement minime (6 %) de tous les points évoqués durant les examens des CAS par les administrateurs. Cette conclusion est valable qu'une CAE ait été mentionnée expressément ou non ; il n'existe donc pas de lien manifeste entre la correspondance des questions abordées et l'utilisation des CAE par les administrateurs.

La correspondance entre les questions abordées par les CAE et les points soulevés par les représentants des groupes de pays durant les examens des administrateurs est relativement étroite. Par exemple, une CAS a été examinée par les administrateurs presque un an après la diffusion de la CAE pertinente, et pratiquement personne n'a mentionné l'évaluation durant les débats. Toutefois, les questions abordées dans la CAE et lors de l'examen de la CAS étaient dans l'ensemble similaires, et les recommandations de la CAE ont été reprises dans plusieurs des commentaires des groupes de pays considérés. C'est également ce qui s'est produit lors d'un autre examen qui a fait ressortir la correspondance particulièrement étroite entre les questions abordées dans la CAE et les points examinés par les administrateurs alors que la CAE n'a jamais été mentionnée. Il se peut que cet alignement ait tenu aux contacts et à la collaboration entre l'équipe chargée de la CAE et l'équipe responsable de la CAS durant la préparation de cette dernière.

Les mentions les plus fréquentes concernent les sections récapitulatives. L'examen des renvois aux CAE sur des points déterminés laisse penser que ces évaluations ne sont pas lues de bout en bout. Un tiers des mentions se rapportent à la section des « recommandations » tandis que 50 % se rapportent aux sections récapitulatives des CAE ou aux questions soulevées dans le cadre d'une réunion du CODE ou de son Sous-Comité. Seulement 17 % de ces références se rapportent au texte principal (figure 1).

Figure 1

Origine des références



Cela montre bien l'importance que revêtent les sections récapitulatives des CAE et les efforts déployés pour que l'examen de la CAE avec le CODE ou son Sous-Comité soit productif.

Certaines CAE provoquent des débats plus intenses que d'autres. Il est davantage porté attention à une CAE lorsqu'il doit être procédé à l'examen d'une CAS complète plutôt que d'un CASPR. En revanche, une CAE attire moins d'attention lorsque le temps écoulé entre sa diffusion et l'examen de la CAS par les administrateurs s'approche des 12 mois. Les CAE qui attribuent des notes non satisfaisantes attirent aussi, dans une certaine mesure, davantage l'attention.

Certains groupes de pays font plus souvent référence aux CAE que d'autres. Dix des 24 groupes de pays représentés au Conseil se réfèrent aux CAE relativement régulièrement. La vaste majorité de ces derniers sont ou bien un pays de la Première Partie ou un groupe de pays représentés par un ressortissant d'un pays de la Première Partie. D'autres groupes de pays ne font que rarement, sinon jamais, référence aux CAE.

Certaines questions sont soulevées plus souvent que d'autres, que la CAE examinée leur ait ou non accordé de l'importance. La plus importante de ces questions est celle de la coordination de l'aide. Les débats ne sont en aucun cas dominés par les aspects bilatéraux de la coordination des bailleurs de fonds ; ils portent en fait le plus souvent sur des questions de fond qui ont trait à la coordination du programme de la Banque avec celui d'autres donateurs, la sélectivité, la collaboration dans le domaine des études économiques et sectorielles, l'harmonisation des procédures et autres questions de ce type. Cette remarque ne laisse pas d'être importante pour les futures CAE, car plusieurs des dernières évaluations ont limité leur examen de la coordination de l'aide à la seule description des activités des autres bailleurs de fond. Parmi les autres sujets qui reviennent régulièrement figurent la gestion du secteur public, la pauvreté rurale, le développement du secteur privé, la conditionnalité et les seuils de déclenchement des activités de prêt.

ANNEXE E : RÉCAPITULATION DES ENTREVUES AVEC LES SERVICES DE LA BANQUE

Rappel des faits et objectifs

La présente annexe repose sur les résultats d'une étude indépendante réalisée dans le but de déterminer la qualité et l'efficacité des évaluations de l'aide-pays (CAE) telles que les perçoivent les membres des services de la Banque qui interviennent dans ce processus. L'étude s'est concentrée sur les expériences, les impressions et les attentes déclarées des personnes interrogées et ne vise aucunement à fournir une évaluation objective de la qualité, de la présentation et de la diffusion des CAE. Elle a pour objet d'identifier les principaux aspects déterminants de la mesure dans laquelle les personnes interrogées sont disposées — ou non — à accepter les conclusions et recommandations présentées dans les évaluations de l'aide-pays.

L'étude visait essentiellement à permettre de :

- Comprendre quels sont, de l'avis des participants, les auditoires les plus appropriés, les objectifs et la valeur institutionnelle des CAE, et notamment la mesure dans laquelle ils estiment que ces rapports atteignent les objectifs qui sont leur raison d'être
- Identifier les obstacles qui pourraient compromettre la qualité et l'efficacité globales des CAE pour les principales parties prenantes
- Évaluer le rôle des CAE eu égard aux grands objectifs (leçons pour l'avenir, impact sur la formulation des stratégies d'aide-pays, et attribution des responsabilités)
- Identifier les manières dont sont utilisées les CAE par différentes parties prenantes dans le cadre de leurs travaux

- Évaluer les CAE sur la base de critères déterminés (validité de la méthodologie, exhaustivité, précision, facilité d'utilisation, justesse, objectivité etc.)
- Recommander des moyens précis d'accroître la qualité et l'efficacité des rapports (par exemple, calendrier de diffusion, méthodologie, style et organisation des documents, contribution des parties prenantes nationales et diffusion des rapports à ces dernières, etc.).

Méthodologie

Afin d'atteindre ces objectifs, l'OED a demandé à un consultant indépendant de procéder à des entrevues non directives avec des directeurs-pays et des vice-présidents de Région, ainsi qu'à des discussions de groupe avec les membres des équipes-pays (économistes, directeurs, coordinateurs). Ces entrevues ont eu lieu entre la mi-octobre et la mi-décembre 2003. Les participants ont été sélectionnés à partir des listes de personnes qui étaient ou avaient été des membres des services de la Banque que leur avait communiqué l'OED. L'échantillon constitué aux fins de l'étude comprenait quatre personnes occupant ou ayant occupé un poste de vice-président de Région, et un vice-président adjoint ; cinq autres membres du personnel des bureaux des vice-présidents ; cinq personnes occupant ou ayant occupé un poste de directeur-pays ; et 18 autres membres des équipes-pays, dont cinq ont également participé à des entrevues non directives.

Tous les participants ont été assurés du caractère confidentiel des informations communiquées et ont reçu par courriel, avant les entrevues, les directives établies pour les entrevues. Ces dernières ont duré environ 45 minutes.

Principales conclusions

Évaluation générale

À quelques exceptions près, la direction de la Banque a une opinion largement défavorable des CAE. Seulement sept des vingt directeurs-pays interrogés ont émis un avis favorable sur les CAE et sur l'utilité de leurs conclusions et recommandations. Deux directeurs-pays qui avaient eu l'occasion d'examiner en détail plusieurs CAE ont évalué certaines d'entre elles de manière positive et d'autres de manière négative. Sept directeurs-pays ont émis des opinions négatives tandis que les quatre autres ont offert une évaluation plus modérée. Les vice-présidents de Région interrogés ont émis des opinions encore moins favorables que les directeurs-pays. Il est principalement ressorti de ces entrevues et des discussions de groupe que les CAE sont, dans l'ensemble, jugées de manière positive lorsque les parties prenantes estiment qu'elles ont eu un impact direct sur la préparation d'une CAS ou d'autres activités en cours, et inversement.

Les perceptions des directeurs-pays ne sont pas strictement fonction des notes attribuées aux résultats des pays dont ils s'occupent. Si, dans quelques cas, il existe une corrélation directe entre les notes attribuées aux résultats et l'opinion émise sur la CAE, globalement la situation est différente. Les sept directeurs-pays qui ont émis une évaluation favorable ont effectué cette évaluation sur la base de trois CAE attribuant de bonnes notes aux résultats et de quatre CAE attribuant des notes négatives. La situation est similaire dans le cas des directeurs-pays qui jugent les CAE de manière défavorable. En revanche, les vice-présidents de Région ont essentiellement formulé leur avis sur la base des CAE qui avaient attribué des notes défavorables. Il s'est avéré difficile d'établir une relation entre les notes attribuées et l'opinion des membres des équipes-pays dans le cadre des discussions de groupe bien qu'un grand nombre des critiques et des suggestions aient été motivées par des CAE attribuant des notes négatives.

Utilisation des CAE

Certaines CAE ont été jugées avoir un impact direct sur la CAS ou sur la démarche suivie par la Banque dans le pays. Différents

participants ont indiqué que la CAE établie pour le pays sur lequel il travaillait avait eu un impact direct sur la stratégie et les activités de financement et avait aussi influencé sensiblement la manière dont ils concevaient et poursuivaient leur travail. Un participant a fait valoir que « en fait, après cela, nous n'avons pas accordé de financement à X pendant longtemps ». En règle générale, les participants qui ont déclaré être les principaux bénéficiaires des CAE avaient eu des contacts directs avec l'équipe chargée de l'évaluation ; ils mettent aussi l'accent sur l'impact positif des évaluations (que ce soit pour la CAS ou au-delà), ils préconisent une plus large diffusion des conclusions aux bénéficiaires et notent avoir consulté des CAE pour d'autres pays dans le cadre de leur travail.

Toutefois, un grand nombre de CAE ont été jugées n'avoir qu'une faible, sinon aucune, valeur. De nombreuses personnes interrogées ont témoigné d'un intérêt limité pour les CAE établies pour leur pays, et ne consultent guère ces rapports. Une fois le processus formel achevé et la réunion du CODE passée, les CAE en question sont généralement condamnées à l'oubli. Pour ceux qui les critiquent, les CAE sont des documents superficiels qui n'ont aucun intérêt réel pour les travaux des membres des services de la Banque ; elles ne fournissent aucun enseignement ou élément qui pourrait amener la Banque à modifier la manière dont elle procède ; elles ne permettent pas de saisir la richesse et la complexité de la situation du pays ; et elles ne formulent aucune suggestion à laquelle l'équipe-pays n'a pas déjà pensé.

Aspects positifs des CAE

Intérêt d'une CAE en tant qu'outil d'apprentissage. Les participants qui ont évalué favorablement les CAE ont insisté sur l'impact de leurs conclusions sur les stratégies et les opérations ultérieures, même lorsque les évaluations considérées critiquaient la stratégie de la Banque ou l'équipe-pays. Pour eux, l'apprentissage se fait davantage dans le cadre du processus de longue durée et informel suivi pour collecter, communiquer et diffuser les conclusions des CAE que par la lecture de la CAE en tant que document autonome faisant autorité.

Domaines dans lesquels des améliorations s'imposent

La compétence et l'expérience des chefs de projet. La grande majorité des directeurs-pays (16 sur 20) et tous les vice-présidents de Région ont fait valoir que la compétence et l'expérience du chef de projet est un facteur absolument déterminant de la confiance qu'ils ont dans les CAE et de la mesure dans laquelle ils acceptent ces dernières. Les qualités d'un bon chef de projet qui sont les plus couramment citées sont : une expérience préalable des opérations ; une bonne compréhension des pressions et des complexités qui caractérisent la prise de décision et l'exécution des stratégies sur le terrain ; une bonne connaissance de la région et des secteurs pertinents ; et l'absence de parti pris.

Ampleur des contacts avec l'équipe-pays. Six des huit directeurs-pays qui avaient émis une opinion favorable dans le cas d'au moins une CAE ont insisté sur la valeur et l'importance du processus suivi pour produire ce type de rapport. Les participants qui ont une bonne opinion des CAE ont décrit le plus souvent celles-ci — et l'intérêt qu'elles présentent pour leur travaux — comme un processus d'apprentissage permanent et ils ont systématiquement mentionné les communications ouvertes et les contacts réguliers entre l'équipe-pays et l'équipe chargée de préparer la CAE, qui ont permis de procéder à des échanges de vue fructueux sur les principaux points à examiner et les personnes et sources d'informations à consulter durant l'évaluation. À l'inverse, les participants ayant une opinion négative des CAE ont fait état de contacts très limités entre l'équipe-pays et l'équipe chargée de préparer la CAE.

Prise en compte insuffisante des processus décisionnels et opérationnels. Les participants de tous les groupes (y compris 12 des directeurs-pays, 4 vice-présidents de Région et les deux groupes de discussion) ont indiqué que les CAE ne prêtent souvent pas suffisamment attention au raisonnement suivi pour formuler la stratégie considérée pas plus qu'elles ne reconnaissent de manière adéquate l'engagement et le professionnalisme de la direction et du personnel opérationnel. L'utilité des CAE, y compris celles qui ont été jugées de la manière la plus favorable, est

parfois compromise par le fait qu'elles ne replacent les décisions prises dans leur contexte ou s'efforcent de comprendre l'état d'esprit des responsables de la formulation et de l'exécution de la CAS. « Je ne peux pas croire que notre opposition aux conclusions et aux situations contrefactuelles tiennent tout simplement au fait que nous sommes tous aussi intolérants et tous aussi réfractaires les uns que les autres à toute critique et à tout changement » a fait remarquer l'une des personnes interrogées. « Le fait est que le professionnalisme des individus en cause n'est pas suffisamment reconnu durant le processus. »

Calendrier aléatoire des CAE. Quelle que soit la manière dont ils jugent les CAE, les participants de tous les groupes se sont accordés à dire que le calendrier des évaluations est actuellement trop aléatoire et imprévisible pour que cet instrument puisse être utile à la formulation d'une stratégie partout à la Banque. Même les participants qui ont déclaré avoir bénéficié d'un calendrier idéal pour la CAE ont noté qu'ils avaient connaissance de cas dans lesquels la CAE avait été communiquée trop tard pour pouvoir servir à la formulation de la CAS — de sorte qu'ils doutaient quelque peu de l'utilité des CAE pour leurs travaux futurs. La plupart des participants ont fait savoir que, pour être utile à la formulation d'une CAS, la CAE doit être disponible dans les phases initiales du processus de formulation de la stratégie. Les commentaires des participants sur le calendrier des CAE sont souvent étroitement liés à la fréquence des contacts qu'ils ont eu avec l'équipe chargée de la préparation des CAE et à la distinction faite entre la CAE en tant que processus et la CAE en tant que document.

Importance excessive accordée à l'attribution des responsabilités par opposition à l'apprentissage. Les participants ayant émis une opinion positive des CAE ont rarement employé le terme « attribution des responsabilités ». Ceux qui ont émis une opinion négative se sont plaints à maintes reprises de l'importance excessive accordée par les CAE à l'attribution des responsabilités. Le problème le plus fréquemment mentionné à cet égard (qui récapitule la plupart des autres sujets de préoccupation) est que l'importance accordée à l'attribution des responsabilités a pour effet de réduire l'intérêt et l'utilité que présentent pour la

formulation de la stratégie et pour l'équipe-pays les leçons et recommandations que les CAE sont censées fournir. Des participants de tous les groupes ont déclaré craindre que la place actuellement accordée à l'attribution des responsabilités dicte par trop la teneur, la méthodologie et l'organisation des CAE (dont les principales recommandations et conclusions sont souvent reléguées à la fin du document) et réduit la mesure dans laquelle la direction et les équipes-pays sont disposées à accepter les recommandations formulées.

Dans ce cas des participants chargés de pays importants et complexes dans lesquels la Banque poursuit d'importantes opérations d'investissement, ainsi que des vice-présidents des Régions concernées, la crédibilité des CAE en tant qu'instrument d'attribution des responsabilités est également compromise par le fait que les CAE ne considèrent ni le rôle des administrateurs ni les pressions exercées par les pays du G7 sur l'orientation des stratégies de la Banque. Ce point — et son impact sur la crédibilité des CAE auprès de la direction et des équipes-pays — a été clairement mentionné par huit des directeurs-pays et trois des vice-présidents de Région, et a été débattu par les directeurs-pays et les membres des deux groupes de discussion.

Absence de prise en compte de la dégradation des relations avec les pays que les CAE peuvent causer. Plus de la moitié des participants (y compris huit directeurs-pays, trois vice-présidents de Région et plusieurs membres des groupes de discussion) ont indiqué qu'il avait fallu prendre des mesures pour limiter les retombées négatives de la diffusion dans le public d'une CAE défavorable. La plupart des participants estiment que l'atteinte à la réputation de l'équipe-pays et l'altération des rapports qu'elle entretient (avec le gouvernement et d'autres bénéficiaires, d'autres bailleurs de fond et le public en général) est la principale conséquence d'une évaluation défavorable, conséquence qu'ils jugent beaucoup plus grave que l'impact que peut avoir la CAE sur la carrière ou le perfectionnement professionnel des individus concernés. Les participants se sont déclarés beaucoup plus enclins à accepter des conclusions négatives lorsque l'équipe chargée de la CAE avait prouvé qu'elle réalisait la nécessité de comprendre et de gérer l'impact possible d'une

évaluation négative sur les opérations en cours. Dans les meilleurs des cas, les participants ont eu suffisamment de temps pour assimiler les conclusions d'une CAE négative et de se préparer (dans le cadre de conversations informelles avec les principaux bénéficiaires) à la communication de ces évaluations négatives aux parties prenantes extérieures à la Banque.

Déficiences du système de notation. Les participants ont également tous critiqué le système de notation utilisé dans les CAE. Pour certains, il faudrait faire totalement abstraction de ces notations ou en réduire l'importance, tandis que pour d'autres, il importerait d'adopter une démarche plus rigoureuse. Parmi les principaux problèmes cités figurent :

- Le manque de concordance entre les notations et la partie du texte de la CAE censée les justifier
- L'absence de définitions claires et précises des différentes notes
- Le manque de coordination avec les évaluations quantitatives d'autres organismes bailleurs de fonds
- Les difficultés inhérentes à l'utilisation de critères uniformes pour tous les pays
- L'existence d'une opposition généralisée au concept de notation de la performance au niveau des pays
- L'incapacité à évaluer l'évolution de la situation entre des phases de développement distinctes (et le mécontentement suscité par la pratique de l'OED qui consiste à combiner et à faire la moyenne des notes établies pour des périodes distinctes)
- La difficulté que revêt l'attribution de la responsabilité des résultats à la performance de la Banque
- Le sentiment qu'ont les membres des services de la Banque d'avoir à se justifier indûment.

Carences de la méthodologie et de la démarche suivies. La plupart des participants ont indiqué qu'il n'existait pas de méthodologie claire, standard, cohérente et rationnelle pour la formulation des CAE, qui pourrait être utilisée efficacement dans d'autres contextes. Les objectifs des CAE ont été qualifiés de trop globaux pour être utiles. Un grand nombre des personnes interrogées

(huit directeurs-pays et deux vice-présidents de Région) ont suggéré de cibler les évaluations sur un nombre limité de secteurs particuliers pour qu'elles aient un impact maximum au lieu de chercher à produire les évaluations actuelles qui sont censées être exhaustives et plurisectorielles. Les graves carences des situations contrefactuelles ont également été mentionnées ; celles-ci sont jugées être trop abstraites, accorder trop d'importance au rôle de la Banque dans le développement du pays, être trop utopiques et reposer dans une trop large mesure sur des informations obtenues a posteriori pour faciliter la prise de décision à une date future.

Carences des capacités de recherche. Les participants ont noté le recours excessif à des

sources secondaires et l'insuffisance des consultations avec les bénéficiaires du pays et les membres de l'équipe-pays dans le cadre de la préparation des CAE. L'OED a été jugée adopter la méthode du « parachute » ; en d'autres termes, ses experts ne se rendent sur le terrain que pour une période aussi courte que possible, et effectuent l'essentiel de leurs travaux à Washington. Le processus fait abstraction de trop d'intervenants à tous les niveaux (bénéficiaires, autres bailleurs de fonds, équipe-pays, décideurs de la Banque), et surtout des personnes qui avaient des fonctions cruciales lors de la formulation de l'action à mener.

ANNEXE F : RÉCAPITULATION DES MÉTHODES D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES PAR PAYS UTILISÉES PAR D'AUTRES INSTITUTIONS

Un examen sur dossier portant sur toutes les méthodes d'évaluation des programmes par pays mises dans le domaine public par les grands organismes bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux a été effectué. Les informations rassemblées, accompagnées d'un bref questionnaire, ont été envoyées au Département de l'évaluation de chacun des organismes bailleurs de fonds pour confirmer les conclusions de l'examen sur dossier et solliciter la communication des données manquantes. Tous les services d'évaluation ont fourni des réponses détaillées au questionnaire. Il a été décidé de n'inclure dans l'analyse ni la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), ni le Fonds monétaire international (FMI) ni l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) parce que ces organisations n'ont pas encore progressé de manière importante dans le domaine

des évaluations par pays. Cette récapitulation est basée sur les informations disponibles en septembre 2004.

L'examen réalisé montre qu'environ la moitié des organisations appliquent des directives formelles aux fins de la réalisation des évaluations par pays et utilisent des cadres d'analyse similaires à celui de l'OED. Leurs évaluations, par exemple, comportent différents chapitres portant, respectivement, sur la situation générale du pays, la stratégie et l'aide fournie au pays, suivis d'autres chapitres consacrés aux leçons et conclusions et, enfin, aux recommandations. À l'instar des CAE, elles comportent une section qui a trait aux contributions des autres bailleurs de fond et aux facteurs exogènes. Elles appliquent également les critères d'efficacité, d'efficience et de durabilité du CAD. Les évaluations de certains organismes adhèrent en outre aux critères

Tableau F.1

Utilisation des principaux outils méthodologiques

Organisation	notations	situation contrefactuelle	attribution	pays évalués
Département de l'évaluation des opérations (OED)	■	■	■	70
Organisations multilatérales				
Banque africaine de développement (BAfD)		■	■	6
Banque asiatique de développement (BAsD)	a			7
Banque islamique de développement (BIsD)		■	■	16
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)				10
Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)				7
Organismes bilatéraux				
Agence danoise de développement international (DANIDA)				7
(UK) Department for International Development (DFID)			■	3
Union européenne/Communauté européenne (UE/CE)				23
Société suisse de développement				9
Agence suédoise de coopération pour le développement				4

a. A entrepris de mettre au point un système de notation.

de cohérence, d'impact et de développement institutionnel.

Les pratiques des bailleurs de fonds diffèrent de celles de l'OED en ce qui concerne les notations, l'attribution des responsabilités et l'utilisation de situations contrefactuelles. Contrairement à l'OED, les bailleurs de fonds considérés ne notent généralement pas de manière explicite les résultats de leurs programmes d'aide (tableau F.1). Étant donné les difficultés méthodologiques que pose l'attribution des responsabilités, seulement trois des organisations considérées s'efforcent de manière formelle d'imputer les résultats de leurs programmes-pays (il s'agit de l'AfDB, de la BIsD, et du DFID qui commence seulement à procéder à des évaluations par pays). La plupart des autres organisations cherchent, quant à elles, à établir des liens crédibles entre les intrants et les résultats et impacts observés. Seulement deux des organisations considérées (l'AfDB et la BIsD) ont recours à des situations contrefactuelles dans le cadre de leurs évaluations. Les bailleurs de fond estiment qu'il est

difficile de conceptualiser l'attribution des responsabilités et les situations contrefactuelles aux fins des évaluations de l'aide-pays.

Les bailleurs de fond se soucient davantage de l'absence d'objectifs précis et clairement définis et des carences ou de l'absence d'indicateurs de suivi dans les stratégies par pays que de l'attribution des responsabilités et de l'élaboration d'analyses contrefactuelles. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) s'efforce de résoudre ce problème par le biais de l'adoption d'un Plan intégré de suivi et d'évaluation (IMEP) incorporé dans les programmes par pays au stade de la préparation. Ce plan oriente les programmes de l'UNICEF sur l'obtention de résultats, l'utilisation d'un modèle logique pour établir un lien entre les intrants et les résultats, et l'application d'un système de suivi et d'évaluation des performances. L'Union européenne a également entrepris de construire un diagramme logique pour ses stratégies d'aide-pays.

PIÈCE JOINTE 1 : RÉCAPITULATION DES ENTRETIENS, SOUS-COMITÉ DU CODE

Le 28 février 2005, le Sous-Comité informel du CODE s'est réuni pour examiner le rapport intitulé « Rétrospective des évaluations de l'aide aux pays : l'auto-évaluation de l'OED ».

Commentaires de l'OED. Les représentants de l'OED ont noté que ce rapport, qui est une auto-évaluation, repose sur un examen de CAE récemment achevées, de nombreuses entrevues avec les membres du CODE et du Sous-Comité du CODE, leurs conseillers, des membres des services des régions de la Banque, ainsi que des évaluations d'experts externes. Cette rétrospective couvre deux domaines principaux : les leçons tirées de l'expérience et les moyens d'améliorer l'instrument que constituent les CAE. Elle a permis d'établir qu'une évaluation de portée nationale brosse un tableau plus complet qu'une simple compilation des résultats de projets. Lorsqu'elle prépare une CAS, la Banque doit s'efforcer de mieux comprendre le contexte du pays et ne poursuivre d'opérations à l'appui de politique de développement que lorsqu'elle est sûre de l'adhésion réelle du gouvernement. L'OED a également abouti à la conclusion que le cadre méthodologique pourrait être renforcé par un accroissement de l'importance accordée à l'impact sur le développement et aux résultats obtenus par opposition aux instruments de la Banque et au respect des critères.

L'évaluation de l'OED aboutit à la conclusion que les futures CAE doivent être davantage basées sur les résultats, et établir les liens entre les instruments utilisés et les résultats obtenus, d'une part, et les objectifs de la Banque, d'autre part. Les représentants de l'OED ont indiqué que, en ce qui concerne les notations des CAE et les contacts avec les équipes-pays et les bénéficiaires nationaux, il décomposera les notes attribuées aux résultats par objectif dans le nouveau cadre et qu'il s'efforcera de tenir davantage de consultations

avec les bénéficiaires dans le pays. Ils ont également indiqué que, si l'OED et la direction conviennent d'un système de notation adapté aux rapports d'achèvement des CAS, les notations des CAE disparaîtront vraisemblablement peu à peu.

Principales conclusions et mesures à prendre. Les membres ont approuvé de manière générale les conclusions de la rétrospective des CAE et les modifications qu'il est suggéré d'apporter au cadre des évaluations. Ils ont insisté sur l'importance du rôle que jouent les CAE dans la formulation du cycle des stratégies d'aide-pays qui leur font suite et dans le cadre de l'examen des CAS par le Conseil. Ils ont toutefois également noté que des progrès restent à faire et ont souligné l'importance que revêt l'adhésion du pays, l'engagement systématique du client et une meilleure compréhension des conditions en vigueur dans un pays particulier aux fins de la production de rapports d'évaluation de l'aide aux pays crédibles.

Plusieurs points particuliers ont été évoqués par les membres du Sous-Comité :

Leçons tirées de l'expérience. Les membres se sont accordés à reconnaître que les CAE brossent un tableau plus complet que les évaluations par projets et ont souligné l'importance que revêt l'adhésion du pays et une bonne compréhension des aspects complexes de son économie politique à cet égard.

Certains membres se sont déclarés préoccupés par le fait que, selon le rapport, les administrateurs jugent l'instrument de la CAE plus utile que les services de la Banque. Les représentants de l'OED ont répondu que, pour autant que le département soit prêt à dialoguer, il est courant que les opinions relatives à un processus d'évaluation diffèrent selon les parties prenantes. Ils ont également ajouté que, malgré ces divergences, la demande

d'évaluations de l'OED de portée nationale émanant des services opérationnels est en hausse.

Certains membres estiment que les CAE devraient également prendre en compte l'efficacité de l'aide au développement fournie par d'autres bailleurs de fonds. Ils ont toutefois reconnu la difficulté que pose l'évaluation et l'attribution des contributions des différentes parties à des projets communs. Un des membres a demandé quelle démarche (attribution ou contribution) était la mieux adaptée à l'évaluation des impacts. Les représentants de l'OED ont reconnu qu'il est difficile de déterminer la contribution personnelle de chaque partie mais ont fait valoir qu'il convenait néanmoins de s'efforcer de le faire pour établir la relation entre les résultats et les contributions des différents bailleurs de fonds. Sinon, on pourrait douter de la justification de l'intervention de chaque bailleur de fonds. Dans le cas des efforts menés en complète association, tels que les opérations de financement par la mise en commun de l'aide, il n'est possible d'attribuer les résultats qu'à toutes les parties confondues.

Renforcement de l'instrument que constitue la CAE. Les membres ont approuvé le cadre révisé des évaluations par pays et ont insisté sur l'importance cruciale que revêt le calendrier de leur soumission qui devrait, dans l'idéal, précéder de six à neuf mois la présentation de la CAS. Ils ont noté qu'il fallait s'assurer que les CAS tiennent bien compte des CAE qui les précédaient et que les deux types de rapports devaient être basés sur les résultats.

Certains membres ont déclaré qu'ils souhaitaient vivement que les conclusions d'autres instruments tels que les évaluations de la politique et des institutions nationales (CPIA) et les enquêtes sur le climat des affaires soient incorporées dans les CAE. Les représentants de l'OED ont répondu que pour aussi utile que la CPIA puisse être, elle n'a pas nécessairement de rapport direct avec les notations des CAE.

Les membres ont insisté sur l'importance d'attribuer des ressources suffisantes à la préparation des CAE, notamment en s'assurant la participation de membres des services de la Banque connaissant bien la situation particulière du pays considéré. Un membre a noté que le maintien de contacts avec le client pendant toute la durée du processus des CAE contribuerait

largement à renforcer les capacités locales. Les représentants de l'OED ont répondu que le département a recours à des panels d'experts et à des examens par les pairs pour renforcer la qualité de ses travaux et étudie actuellement les moyens de faire davantage participer les équipes-pays et les clients à divers stades de l'évaluation.

Risques. Un membre a souligné à quel point il est important de procéder à une analyse approfondie des risques (y compris un examen détaillé des antécédents par opposition aux déclarations d'intention) avant d'entreprendre la préparation d'une CAS. Procéder de la sorte pourrait contribuer à accroître l'efficacité au plan des coûts des travaux et libérer des ressources à d'autres fins lorsque les conditions qui règnent dans le pays ne permettent pas de justifier la préparation d'une CAS complète. Un autre membre a noté que certaines recommandations du rapport pourraient encourager les équipes-pays à adopter une attitude d'aversion au risque alors que dans certains cas, en particulier en « phase de redressement », la Banque devrait être prête à prendre des risques pour susciter des progrès. Les représentants de l'OED ont répondu qu'il était important de prendre des mesures d'atténuation des risques adéquates pour éviter l'accumulation de dettes improductives, dont le fardeau retomberait en fin de compte sur les emprunteurs, et que, en phase de redressement, le financement de la Banque devrait être soigneusement calibré en fonction des progrès accomplis dans le cadre de l'exécution des réformes.

Coordination des bailleurs de fonds. Certains membres estiment que le rapport aurait dû couvrir la question de la coordination des bailleurs de fonds, de l'harmonisation des procédures et de l'avantage comparatif que possède la Banque vis-à-vis d'autres bailleurs de fonds. Les représentants de l'OED ont répondu que le rapport visait à déterminer l'efficacité avec laquelle la Banque aide les pays à prendre eux-mêmes la direction des opérations plutôt qu'à examiner la coordination des activités des bailleurs de fonds en tant que telle, et que le département n'évaluait pas l'aide fournie par d'autres bailleurs de fond. L'OED a abordé la question de la coordination des bailleurs de fonds dans ses évaluations du processus de la stratégie de

réduction de la pauvreté (SRP), du cadre de développement intégré (CDI) et d'un rapport d'évaluation consacré à ce sujet particulier.

Échantillon de pays. Certains membres ont noté que l'échantillon de CAE retenu comptait peu de pays de petite taille ou de pays à faible revenu en difficulté (LICUS) et ont demandé si l'objectivité des conclusions ultimes du rapport pourrait en avoir souffert. Les représentants de l'OED ont répondu que la sélection des pays faisant l'objet

d'une CAE est souvent déterminée par la préparation d'une CAS, de sorte que de nombreux États « fragiles » et LICUS, pour lesquels la Banque a recours à d'autres instruments, tels que les stratégies d'appui transitoire (TSS) et les notes de stratégie intérimaire (ISN), ne sont souvent pas pris en considération. Ils ont indiqué que l'OED continuait de prêter une attention suffisante aux petits États et a entrepris de préparer une évaluation des LICUS.

NOTES DE RENVOI

1. Se reporter à l'annexe A pour une brève description de la méthodologie des CAE suivie par l'OED. (Cette description est également disponible sur le site web de l'OED à l'adresse http://www.worldbank.org/oed/oed_cae_methodology.html.)

2. La liste des évaluations de l'aide-pays qui sont achevées figure à l'annexe B.

3. L'OED a, dans le passé, distillé les leçons tirées des CAE. L'Examen annuel de l'efficacité du développement (ARDE) tire les leçons des CAE les plus récentes qui étaient achevées lors de la préparation de cet examen. En 2002, les enseignements tirés de l'expérience dans quatre pays africains ont été analysés dans le cadre d'un atelier organisé par la Région Afrique. La même année, l'OED a préparé à l'intention du Comité sur l'efficacité du développement une note intitulée « Lessons for Low-Income Countries Under Stress » sur les leçons dont pourraient profiter les pays à faible revenu en difficulté (LICUS) et les pays qui se trouvent dans une situation similaire. En 2003, les leçons tirées des évaluations des pays en transition ont été regroupées aux fins de l'étude consacrée par l'OED à ces économies.

4. Dans un grand nombre de ces pays, la stabilisation macroéconomique a été compromise par les insuffisances de la collecte des revenus, qui tenaient elles-mêmes aux carences de l'administration fiscale et douanière. L'intermédiation financière a souffert de la longue période de temps nécessaire pour mettre en place un système de paiement efficace, et les banques qui venaient d'être privatisées n'avaient pas les capacités requises pour prendre des décisions en matière de crédit commercial. Les banques centrales ne disposent pas des capacités voulues pour réglementer les banques. Le développement du secteur privé est entravé par le fait que l'appareil judiciaire n'est souvent pas en mesure de faire respecter les lois essentielles au développement du secteur privé, et notamment les droits de propriété privée, les droits des créanciers, la législation des faillites, la législation antimonopole, etc.

5. La Banque a mis au point de nouveaux instruments — le prêt programmatique d'ajustement, le prêt à des programmes évolutifs (APL) et le prêt au développement des connaissances et à l'innovation (LII) — pour appuyer les réformes faisant intervenir un long processus d'apprentissage, qui semblent bien adaptés à la situation dans certains pays.

6. On peut citer par exemple, le renforcement du secrétariat d'État à l'éducation, la mise en place de systèmes d'information et d'évaluation pour l'enseignement primaire, et l'imposition de critères opérationnels minima dans toutes les écoles brésiliennes ; la formulation d'un cadre juridique et réglementaire, des droits de prospection et de mise en valeur, et des réglementations environnementales au Pérou ; l'adoption d'un contrat de gestion privée basée sur les résultats pour l'approvisionnement en eau en Jordanie ; le renforcement de la direction générale des routes au Guatemala ; le renforcement des capacités du ministère des finances et de la banque centrale en Mongolie ; la constitution des capacités administratives pour ajuster les tarifs des services d'utilité publique, assurer les encaissements et suivre les résultats en Russie ; et le renforcement du ministère de l'Agriculture en Zambie.

7. Les interventions de la Banque dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure ont donné des résultats relativement satisfaisants au Brésil parce que le gouvernement avait clairement placé l'enseignement primaire, la santé et l'infrastructure parmi ses priorités de développement. En revanche, au Maroc, le gouvernement n'a toujours pas défini de priorités ou un programme d'exécution bien précis dans le secteur de l'éducation. Deux projets d'éducation, clos au cours des dernières années, se sont soldés par des résultats insatisfaisants et ont eu un impact institutionnel négligeable.

8. L'examen de l'IDA par l'OED et l'ARDE 2003 ont permis d'établir que le lien entre la performance institutionnelle et les politiques nationales, d'une part,

et les niveaux de financement, d'autre part, s'était resserré. Selon une rétrospective des prêts d'ajustement, au cours des dernières années, la plupart — mais non la totalité — des prêts d'ajustement ont été accordés à des pays dont les politiques publiques ont donné des résultats supérieurs à la moyenne dans les secteurs pour lesquels les données nécessaires étaient disponibles.

9. En Zambie, la suspension des décaissements jusqu'à la satisfaction des conditions préalables aurait probablement permis de donner plus rapidement la priorité aux questions de gouvernance, de réforme structurelle et d'annulation de la dette. Au Zimbabwe, la Banque aurait pu faire comprendre clairement sa position aux dirigeants du pays si elle avait exigé que les réformes soient engagées entre 1997 et 2000 au lieu de se contenter de simples manifestations de bonnes intentions. En Russie, bien que le recentrage de l'action de la Banque sur des prêts à l'appui de politique en 1996-1997 ait été motivé par le désir de s'attaquer aux questions de réforme systémique, les autorités russes en ont déduit que la communauté internationale continuerait de leur accorder des financements pour des raisons géopolitiques, quels que soient les dérapages et les hésitations qui pourraient caractériser l'adoption du programme de réformes.

10. Par exemple, la stratégie formulée en 1993 pour le Paraguay par la Banque était basée sur une évaluation trop optimiste des possibilités de réforme et des capacités d'exécution de ce pays étant donné ses piètres antécédents dans ce domaine. Au Zimbabwe, les stratégies ont surestimé la réceptivité du gouvernement et la mesure dans laquelle il était déterminé à entreprendre des réformes des organismes paraétatiques et de la fonction publique. En Haïti, la stratégie de 1996 n'a, à tort, pas pris en compte les obstacles opposés à la réalisation des objectifs par les problèmes qui continuaient de se poser au niveau de l'action publique et de la gouvernance et qui ont compromis les efforts déployés pour promouvoir le développement économique. Au Lesotho, malgré les leçons qu'elle aurait pu tirer de l'évolution de la situation après les élections de 1993, la Banque a fait preuve de trop d'optimisme en supposant qu'il serait possible d'instaurer la stabilité et de lancer le processus de stabilisation rapidement après les élections de mai 1998. La stratégie de la Banque ne prévoyait donc aucun plan de rechange au cas où le processus de démocratisation déraperait totalement, comme il l'a fait.

11. Au Kenya, par exemple, la constitution d'une équipe pour gérer les changements en juillet 1999 et la mise en œuvre des réformes de gouvernance et de politique économique formulées de longue date ont été récompensées par un prêt d'ajustement alors que les conditions nécessaires à l'obtention d'un tel appui, comme indiqué dans la stratégie établie pour le pays en 1998, n'étaient qu'en partie remplies. En Zambie, l'optimisme exagéré dont il a été fait preuve a débouché sur l'imposition de conditions au titre du prêt d'ajustement qui étaient moins axées sur l'obtention de résultats et étaient formulées de manière peu précise. Au Maroc, la Banque a fourni un prêt à l'appui de la réforme de l'action publique vers la fin des années 90 pour récompenser l'évolution du pays en direction d'un système politique ouvert et sa détermination à poursuivre des réformes. Le prêt était trop peu ciblé pour avoir un important impact sur l'une quelconque des réformes essentielles identifiées dans la stratégie du pays. Un grand nombre des mesures prises par la Banque avant la présentation au Conseil n'étaient que des premières étapes, parfois même de simples études ou plans, et de nombreuses autres mesures n'ont pas produit de résultats concrets.

12. L'évaluation par l'OED de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PTTE) a déterminé que des projections de croissance irréalistes débouchaient sur des problèmes d'endettement.

13. Le document du Comité d'évaluation du CAD de l'OCDE intitulé « Best Practice in Country Program Evaluation » décrit les efforts initiaux déployés pour faire converger les méthodologies des bailleurs d'aide.

14. Voir OED 2002, page 28.

15. Aucun document de stratégie n'a été préparé pour le Lesotho, le Zimbabwe ou l'Érythrée.

16. Se reporter à l'annexe D pour une analyse complète de cet examen.

17. L'annexe A décrit de manière détaillée la méthodologie actuelle des CAE.

18. Voir l'annexe F.

19. L'annexe A décrit et définit de manière détaillée les notations des CAE.

20. Le terme « programme d'aide » désigne les produits et services générés à l'appui du développement économique d'un pays client sur une période de temps particulière, et le terme « client » désigne le pays qui tire profit de ce programme.

BIBLIOGRAPHIE

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), DAC Committee on Evaluation. 2004. "Best Practice in Country Program Evaluation." Paris.
- OED. 2004a. *2003 Annual Review of Development Effectiveness: The Effectiveness of Bank Support for Policy Reform*. Washington : Banque mondiale.
- . 2004b. *Economies in Transition: An OED Evaluation of World Bank Assistance*. Washington : Banque mondiale.
- . 2003. *Debt Relief for the Poorest: An OED Review of the HIPC Initiative*. Washington : Banque mondiale.
- . 2002. *2002 Annual Report on Operations Evaluation*. Washington : Banque mondiale.
- . 1999. *1999 Annual Review of Development Effectiveness*. Washington : Banque mondiale.

