



Effacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté

Évaluation de l'OED



© 2005 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street, NW
Washington, DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés
Fait aux États-Unis d'Amérique

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans cet ouvrage sont celles de l'auteur (des auteurs) et ne reflètent pas nécessairement les vues des Administrateurs de la Banque mondiale ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans cet ouvrage. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que la Banque mondiale 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, MA 01923, USA ; téléphone : 978-750-8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement 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, DC 20433, USA ; par télécopie, au 202-522-2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : © Giacomo Pirozzi/Panos Pictures.

ISBN-10: 0-8213-6531-2 ISBN-13: 978-0-8213-6531-1
e-ISBN: 0-8213-6532-0
DOI: 10.1596/978-0-8213-6531-1

World Bank InfoShop
Courriel : pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Département de l'évaluation des opérations
Programmes de gestion des connaissances et
renforcement de la capacité d'évaluation (OEDKE)
Courriel : eline@worldbank.org
Téléphone : 202-458-4497
Télécopie : 202-522-3125



Imprimé sur du papier recyclé



Table des matières

vii	Remerciements
ix	Avant-propos
xi	Résumé exécutif
xvii	Abréviations et sigles
1	1 Origine, envergure, élaboration et méthodologie de l'évaluation
	2 Envergure
	4 Élaboration
	4 Méthodologie
	5 Les limites de l'étude en terme d'élaboration
7	2 Le portefeuille CBD/CDD
	7 Distribution temporelle, régionale et sectorielle du portefeuille
	8 En quoi les projets CBD/CDD different-ils de ceux du portefeuille de projets non CBD/CDD ?
11	3 Résultats des projets CBD/CDD soutenus par la Banque
	11 Évaluation de l'impact des projets
	11 Pertinence
	16 Efficacité
	24 Il ne suffit pas de cibler les plus défavorisés pour les atteindre
	28 Efficacité
31	4 Renforcement et pérennité institutionnels
	31 Renforcement Institutionnel
	40 Pérennité
45	5 Exigences de politique opérationnelle de la Banque, processus et interventions CBD/CDD
	45 La Banque a tenté d'adapter ses politiques pour élaborer et mettre en oeuvre les projets CBD/CDD
	50 Capacité de la Banque á assurer la mise en oeuvre efficace des interventions CBD/CDD

55 6 Conclusions**57 7 Recommandations****59 Annexes**

(The text in Annexes A-Q have intentionally been left in English.)

- 61 Annex A : Definition of “Community”
- 63 Annex B : Results Chain for World Bank CDD Projects
- 65 Annex C : World Bank Guidance on Key Design Principles for CDD
- 69 Annex D : Study Framework, Methods, and Instruments
- 73 Annex E : The Universe of CBD/CDD Projects and Its Distribution
- 77 Annex F : Sample of CBD/CDD and CDD Projects
- 83 Annex G : OED Ratings of Completed Projects
- 87 Annex H : Focus on CBD/CDD and Related Aspects in Bank and Borrower Strategy
- 91 Annex I : Central Government and Local Government Surveys
- 95 Annex J : Efficiency
- 101 Annex K : Nkayi District Formal and Informal Systems
- 103 Annex L : Results of Bank Staff Survey
- 109 Annex M : Methodology for Community-Level Data Collection and Analysis
- 125 Annex N : Enhancing Community Capacities
- 147 Annex O : Poverty Targeting
- 149 Annex P : Evidence from Fieldwork on Sustainability
- 153 Annex Q : Safeguard Thematic Study: A Summary
- 157 Annexe R : Observations du comité consultatif
- 166 Annexe S : Réponse de la direction
- 180 Annexe T : Résumé du président

184 Annotations**198 Références****Encadrés**

- 3 1.1 Collecte de données primaires aux fins d'évaluation des projets CBD/CDD
- 12 3.1 Les changements dans le capital social et la responsabilisation comme moyen d'évaluer le potentiel de la communauté à renforcer l'impact des interventions CBD/CDD de la Banque
- 13 3.2 Aspects satisfaisants des phases d'élaboration et de mise en oeuvre de certains projets CBD/CDD
- 14 3.3 Les champions locaux peuvent employer avec efficacité les fonds CBD/CDD de la Banque : le cas du Ghana
- 24 3.4 Exemple de ciblage sophistiqué dans le cadre de deux projets CDD récents menés au Vietnam
- 34 4.1 Stratégies hétérogènes : l'expérience du secteur routier au Népal
- 35 4.2 Les projets CDD de la Banque ont exacerbé la prolifération de conseils municipaux dans l'État du Rio Grande do Norte (Brésil)
- 42 4.3 Pourquoi les groupes formels ne subsistent pas
- 47 5.1 Signification de la classification environnementale
- 48 5.2 Défi fiduciaire : le cas du Vietnam
- 52 5.3 Des caractéristiques de suivi et d'évaluation à copier : le cas du Projet de développement des Kecamatan en Indonésie (KDP)

Figures

- 2 1.1 L'Univers des projets CBD/CDD
- 8 2.1a Les engagements de la Banque dans les Projets ayant une approche CBD/CDD ont augmenté
- 8 2.1b L'Afrique représente la plus grosse part des projets avec une approche CBD/CDD
- 9 2.2 Dans les projets CDD, les communautés jouissent d'une plus grande responsabilité
- 13 3.2a Les projets CBD/CDD de la région LCR ont de meilleurs résultats que dans les autres régions
- 13 3.2b Les projets CBD/CDD dans l'Education et la Protection sociale ont obtenu de meilleurs résultats que dans la Santé et le Développement rural.
- 14 3.3 Les projets CBD/CDD gagnent en importance dans les programmes pays
- 16 3.4 Les priorités de la communauté sont mieux respectées lorsque le choix est plus vaste
- 20 3.5 Les groupes de discussion indiquant que les décisions importantes sont prises par les leaders locaux
- 21 3.6 Le cycle des sous-projets est trop court pour qu'un renforcement des capacités de la communauté puisse se produire de façon notable
- 26 3.7 Les projets CBD/CDD coûtent plus chers à la Banque que les projets non CBD/CDD
- 36 4.1 Les pays à revenu faible travaillent avec davantage de partenaires
- 38 4.2 Les projets CBD/CDD sont toujours moins viables que les autres mais leur viabilité s'améliore

Tableau

- xii Tableau ES.1 : Aperçu des forces et des faiblesses des projets CBD/CDD



Remerciements

Le rapport a été préparé par une équipe de base composée de Nalini Kumar, (responsable des tâches). Barbara Pozzoni, Anju Vajja et George Garner Woodall. Les autres membres étaient Ewa Gradzka, Kavita Mathur, Sonali Moonesinghe, Ridley Nelson, Floribert Ngaruko, Camilo Gomez Osorio et Peter Whitford. En outre, la collecte des données a été entreprise par Dr Alberto Coelho Gomes Costa et son équipe d'enquêteurs au Brésil, les personnels et étudiants du Centre pour l'économie des pays en développement, Delhi School of Economics (Inde) et Dr Roch Mongbo et son équipe d'enquêteurs au Bénin. William Hurlbut a édité le rapport initial et Caroline McEuen a assuré l'édition du manuscrit pour la publication. Tomas Caspellan, Soon-Won Pak et Helen Phillip ont assuré l'aide administrative. Julius Gwyer a fourni une aide technique pour la gestion du site Web. Jacintha Wijesinghe et Etsegenet Nigussie ont offert des conseils en matière de budget. Le rapport a considérablement bénéficié des conseils d'Alain Barbu, Ajay Chhibber, Nils Fostvedt, Patrick Grasso, Gregory Ingram et Kyle Peters.

Le Comité consultatif externe de l'étude était composé du Dr Norman Uphoff, directeur de l'Institut international de Cornell pour l'alimentation, l'agriculture et le développement et professeur d'Administration gouvernementale, *Cornell University*; de M. Paiboon Wattanasiritham, président, *Community Organi-*

zations Development Institute (CODI), Thaïlande ; et du professeur Robert Chambers, agrégé de recherche, *Institute of Development Studies, University of Sussex* (Royaume-Uni).

Plusieurs collègues au sein de la Banque ont commenté le rapport à certains stades. Ce sont : Ruth Alsop, Hans Binswanger, Victor Botini, Ed Bresnayan, Mark Cacklfer, Robert Chase, Luis Coirololo, Monica Das Gupta, Gershon Feder, Scott Guggenheim, Jeffrey Gutman, Steen Jorgensen, Christine Kessides, Ghazala Mansuri, Alexander Marc, Robin Mearns, Deepa Narayan, Daniel Owen, Vijayendra Rao, Martin Ravallion, John Redwood, Louise Scura, Susan Wong, Mark Woodward et Michael Woolcock.

Nous tenons à remercier le personnel des bureaux régionaux de la Banque mondiale au Bénin, au Brésil, en Inde, au Népal et au Vietnam pour leur soutien. L'OECD reconnaît avec gratitude l'aide de nombreux membres des collectivités et autres intervenants de divers pays qui ont patiemment participé aux interviews et aux enquêtes, et ont mis en lumière d'intéressantes perspectives.

Nous remercions le personnel de l'OECD pour ses observations : Martha Ainsworth, Bill Bataille, Soniya Carvalho, Victoria Elliott, Fareed Hassan, Edoardo Masset, Janardan Prasad Singh, Denise Vaillancourt et Howard White.

Cette étude a énormément bénéficié de l'appui et des ressources de plusieurs donateurs : *Swiss Agency for Development and Coopera-*

tion pour son feedback substantiel et son soutien financier – en particulier Laurent Ruedin, Joerg Frieden, Robert Groeli, Walter Meyer et Ursula Funk – ainsi que le *Norway MFA Partnership* et le *Norwegian Consultancy Trust Fund* pour leur contribution. Nous remercions également

le directeur général par intérim, Ajay Chhibber, *Operations Evaluation* ; le directeur par intérim, R. Kyle Peters, *Operations Evaluation Department* ; le responsable de l'évaluation sectorielle, thématique et globale, Alain Barbu ; et le responsable des tâches, Nalini Kumar.

Acting Director-General, Operations Evaluation: *Ajay Chhibber*
Acting Director, Operations Evaluation Department: *R. Kyle Peters*
Manager, Sector, Thematic, and Global Evaluation: *Alain Barbu*
Task Manager: *Nalini Kumar*



Avant-propos

Le présent rapport analyse l'efficacité de l'aide accordée par la Banque mondiale au secteur dynamique du développement de proximité (CBD) et du développement mené par la communauté (CDD). Ce dernier appuie l'autonomisation des pauvres en permettant aux collectivités d'influer sur la gestion des ressources et les décisions des sous-projets, tandis le CBD confère moins de responsabilité aux communautés et met l'accent sur la collaboration avec ces dernières, la consultation de ces communautés ou la diffusion, auprès d'elles, d'informations relatives aux activités des projets. Depuis la fin des années 90, la focalisation des projets CBD/CDD appuyés par la Banque a plutôt privilégié le CDD, même si nombre de projets CDD comportent par ailleurs des composantes CBD.

La part des projets ayant une composante CBD/CDD s'est accrue, passant d'environ 2 % pendant l'exercice 89 à 25 % en 2003. Pendant la période 1994–2003, les notes relatives aux résultats des projets CBD /CDD ont été meilleures que celles des projets non CBD/CDD. Les projets CBD /CDD ont remporté beaucoup plus de succès sur le front des objectifs quantitatifs comme la construction des infrastructures, que sur celui des objectifs qualitatifs comme le renforcement des capacités. Les notes de durabilité des projets se sont certes améliorées avec le temps, mais elles laissent à désirer. Les interventions de la Banque n'ont souvent pas apporté le soutien constant et à long terme dont une activité a besoin pour devenir durable (par exemple, dans un projet de foresterie, l'aide doit être fournie jusqu'à ce que la forêt commence à donner des rendements adéquats tirés du bois et des produits non ligneux).

Il ressort de l'étude que les projets CBD/CDD appuyés par la Banque affichent en général une meilleure performance dans le domaine du renforcement des capacités — un important objectif que visent les projets — lorsqu'ils soutiennent des initiatives à caractère participatif menées à bien par les populations locales ou quand la Banque fournit aux communautés un appui soutenu et à long terme, au-delà de la durée d'un sous-projet isolé.

La répartition des coûts et des avantages — entre l'institution, l'emprunteur ou les communautés — liés à la réalisation des projets CBD/CDD n'a pas été systématiquement évaluée par la Banque. Selon l'étude de l'OED, la préparation et la supervision des projets CBD/CDD sont plus coûteuses que celles des autres projets de la Banque. Les gouvernements investissent en outre des ressources considérables pour mettre en place une approche participative.

Même si l'approche participative réduit les frais encourus par le gouvernement pour fournir les infrastructures de prestation des services, les communautés supportent une part importante du fardeau de ces coûts.

Les projets CBD/CDD ont élargi l'accès aux infrastructures de prestation des services telles que les écoles et les centres de santé dans les communautés éloignées. Par ailleurs, plusieurs projets CBD/CDD réalisés dans les pays en conflit et post-conflit ont contribué à la remise en état des infrastructures et procuré à la population locale d'importants avantages en matière d'emploi. Cela étant, comme dans le cas des autres projets, l'élargissement de l'accès aux infrastructures ne se traduit pas toujours par une prestation efficace des services. Qui plus est, il se peut que les plus pauvres ne profitent pas toujours de ces projets. À ce jour, il existe peu de preuves tangibles montrant l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté et le renforcement des capacités des collectivités.

Les projets CBD/CDD appuyés par la Banque ont renforcé la capacité des institutions publiques de mettre en œuvre des interventions participatives, mais peu de gouvernements emprunteurs ont adopté cette approche de manière plus générale dans leurs programmes de développement.

L'adaptation des politiques opérationnelles et la décentralisation des services de la Banque vers les bureaux extérieurs ont certes renforcé la capacité de l'institution de mettre en œuvre des interventions CBD/CDD, mais des changements supplémentaires s'avèrent nécessaires. Les carences en matière de suivi et d'évaluation, le besoin d'élaborer des directives adéquates — à l'intention du personnel — sur les mesures de sauvegarde des projets CDD, et la brièveté du cycle des sous-projets de la Banque brident l'aptitude de la Banque à mettre en œuvre les projets CBD/CDD. Ces projets, et plus particu-

lièrement ceux de CDD, continuent en outre à poser un défi par rapport à la conformité aux mesures de sauvegarde et aux normes fiduciaires.

Pour l'avenir, la Banque pourrait prendre un certain nombre de mesures pour améliorer son efficacité en matière de développement de proximité et de développement mené par la communauté. L'étude fait trois recommandations à cet égard :

- Avant de s'engager dans de nouveaux projets CBD/CDD, la Banque doit déterminer s'il s'agit de faire fond sur des initiatives locales existantes ou de lancer un nouveau programme dans un pays, et accorder la priorité au premier scénario. Dans le dernier cas, la Banque doit adapter l'initiative aux réalités du pays et de la communauté, et effectuer des évaluations sélectives et rigoureuses de l'impact de ses projets avant de les généraliser.
- Il importe que la Banque renforce l'encadrement opérationnel de l'application des mesures de sauvegarde et de la surveillance fiduciaire des projets CBD/CDD, ainsi que de l'analyse coûts-avantages et des systèmes de suivi et d'évaluation ; en outre, la Banque doit commander un audit des aspects fiduciaires d'un échantillon représentatif des projets CDD, à soumettre au Conseil dans un délai d'un an.
- Les projets CBD/CDD doivent être intégrés dans la stratégie d'aide-pays (CAS). Il importe que les CAS montrent à l'avenir comment elles ont analysé et résolu la question des liens existant non seulement entre les projets CBD/CDD, mais aussi entre ceux-ci et les projets non CBD/CDD pertinents. Une telle analyse doit par ailleurs établir si les modalités de mise en œuvre des projets CBD/CDD n'entravent pas le renforcement des capacités des administrations locales.



Ajay Chhibber

Directeur général par intérim, Évaluation des opérations



Résumé exécutif

Les approches participatives qui associent les collectivités locales à leur propre développement ont rallié, au cours du dernier quart de siècle, un appui considérable chez les bailleurs de fonds internationaux et elles sont devenues de plus en plus importantes dans les activités de la Banque mondiale. La participation communautaire est une approche du développement qui peut s'utiliser avec tout instrument de prêt de la Banque et dans tous les secteurs. L'on peut associer de différentes manières les communautés aux projets — en diffusant les informations auprès d'elles, en les consultant, en collaborant avec elles ou en les autonomisant. Le processus par lequel les communautés participent aux activités du projet devrait par ailleurs contribuer, dans la plupart des cas, au renforcement des capacités des collectivités.

L'appui de la Banque mondiale à la participation communautaire s'est manifesté dans la conception et la mise en œuvre des projets de développement de proximité (CBD) ou des projets de développement mené par la communauté (CDD). Même si les publications n'établissent pas de distinction claire entre CBD et CDD¹, l'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que les projets CDD permettent aux collectivités d'influer sur la gestion des ressources et sur les décisions relatives à la conception et à l'exécution des sous-projets. En revanche, les projets CBD confèrent relativement moins de responsabilité aux communautés et mettent l'accent sur la collaboration avec ces dernières, la consultation de ces communautés et la diffusion d'informations auprès

d'elles. Depuis la fin des années 90, les projets appuyés par la Banque se sont recentrés vers le CDD, bien que nombre de projets CDD comportent par ailleurs des composantes CBD.

L'intérêt envers l'autonomisation des communautés a été en grande partie suscité par le fait que les bailleurs de fonds, notamment la Banque mondiale, ont été impressionnés par les effets, sur la réduction de la pauvreté, des initiatives locales réalisées de manière indépendante dans plusieurs pays. Dans ces îlots de succès, les collectivités locales ont pris en main leur existence grâce à des formes indépendantes d'action sociale. Dans ses efforts actuels pour faire reculer la pauvreté, la Banque a émulé ces initiatives locales en essayant de renforcer

les capacités des collectivités, au moyen de la consolidation du capital associatif et de la promotion de l'autonomisation des communautés, dans le cadre de ses projets. La recherche sur la nature multidimensionnelle de la pauvreté a renforcé davantage l'importance de l'autonomisation.

Aujourd'hui, le Cadre stratégique de la Banque identifie l'octroi de moyens aux pauvres pour participer au développement comme l'une de ses deux priorités en matière de lutte contre la pauvreté.

L'intérêt envers l'approche communautaire repose par ailleurs sur la conviction que celle-ci

Tableau ES.1 : Aperçu des forces et des faiblesses des projets CBD/CDD³

Forces des projets CBD/CDD de la Banque	Faiblesses des projets CBD/CDD de la Banque
<p>Sur le plan des résultats, les projets CBD/CDD affichent des notes généralement meilleures que celles des projets non CBD/CDD. Les projets CBD/CDD ont remporté beaucoup plus de succès sur le front des objectifs quantitatifs tels que la construction des infrastructures, que sur celui des objectifs qualitatifs comme le renforcement des capacités ou la qualité de la formation.</p>	<p>Les systèmes de suivi et d'évaluation de la Banque ne permettent pas d'évaluer systématiquement l'impact des interventions CBD/CDD sur le renforcement des capacités. L'on tient souvent pour acquis que le fait d'atteindre les objectifs quantitatifs signifie automatiquement la réalisation de l'objectif qualitatif — par exemple, l'organisation d'un certain nombre de cours de formation est censée renforcer les capacités.</p>
<p>Les autorités des pays emprunteurs estiment que l'approche participative peut contribuer à faire reculer la pauvreté.</p>	<p>Les autorités des pays emprunteurs ne croient pas nécessairement que le fait de permettre à la communauté d'influer sur les décisions et la gestion des ressources d'un sous-projet constitue le meilleur moyen de collaborer avec les collectivités.</p>
<p>Les projets CBD/CDD aident à réduire les frais encourus par le gouvernement pour assurer la fourniture des infrastructures.</p>	<p>Les communautés supportent une part accrue du fardeau des infrastructures de prestation des services.</p>
<p>Ils ont élargi l'accès des communautés éloignées aux infrastructures de prestation des services telles que les écoles, les centres de santé, etc.</p>	<p>Il se peut cependant que les plus pauvres ne tirent pas toujours parti des projets CBD/CDD.</p>
<p>Dans les projets CBD/CDD, l'effort visant à renforcer les capacités porte de meilleurs fruits lorsqu'un projet de la Banque appuie des initiatives menées à bien par les populations locales ou fournit aux communautés un appui soutenu et à long terme, au-delà du cycle d'un sous-projet de la Banque.</p>	<p>Le cycle d'un sous-projet considéré à titre individuel est trop court pour permettre de renforcer de manière durable les capacités de la communauté lorsqu'elles sont faibles ou inexistantes.</p>
<p>Les notes de durabilité se sont améliorées au fil du temps.</p>	<p>Il a été difficile de soutenir les infrastructures et les services au-delà de la présence de la Banque, en raison d'une pénurie des ressources fournies par les pouvoirs publics et les communautés pour assurer leur fonctionnement et leur entretien.</p>
<p>Les projets CBD/CDD ont renforcé la capacité des gouvernements à mettre en œuvre les interventions participatives.</p>	<p>Peu de gouvernements semblent avoir adopté l'approche CBD/CDD de façon plus générale dans leurs propres programmes de développement.</p>
<p>L'adaptation des politiques de la Banque et la décentralisation de ses services vers les bureaux extérieurs ont renforcé la capacité de la Banque à mettre en œuvre les projets CBD/CDD.</p>	<p>Davantage de changements s'avèrent nécessaires pour améliorer le respect des normes fiduciaires et des mesures de sauvegarde dans les projets CBD/CDD.</p>

déboucherait non seulement sur une meilleure affectation des ressources d'aide aux communautés, mais aussi sur la réduction de la corruption et de l'utilisation abusive des ressources, ce qui ferait en sorte qu'un volume plus important d'aide au développement parviendrait aux pauvres. La participation communautaire devrait accroître la transparence et la responsabilité, en permettant de travailler directement avec les ultimes bénéficiaires, tout particulièrement lorsque les capacités de l'État sont faibles ou ont été affaiblies en raison de conflits et d'autres facteurs.

Constatations de l'évaluation

Jusqu'à une date récente, la Banque n'a ni identifié ni suivi systématiquement son portefeuille des projets CBD/CDD², et par conséquent elle n'a pas eu une vision globale de l'évolution et de la portée de ses activités dans ce domaine. Même si la Banque appuie de tels projets depuis plus d'un quart de siècle, elle ne dispose d'aucune base de données permettant de suivre ces projets depuis leur lancement. La Banque n'a commencé que récemment (pour les projets approuvés à partir de l'exercice 00) à tenir une base de données.

Malgré une augmentation rapide des prêts, la plupart des projets CBD/CDD appuyés par la Banque n'ont pas encore été soumis à une évaluation rigoureuse.⁴ La part des projets du portefeuille de la Banque ayant une composante CBD/CDD s'est accrue, passant d'environ 2 % pendant l'exercice 89 à 25 % en 2003. Il existe cependant peu de preuves tangibles montrant que ces projets ont un impact sur la réduction de la pauvreté ou le renforcement des capacités des collectivités. Cette situation s'explique par : i) la non-inclusion, par la Banque, d'enquêtes de référence dans la plupart des projets achevés jusqu'ici ; et ii) les lacunes de la conception des systèmes de suivi et d'évaluation des projets de la Banque, lesquels ne peuvent évaluer systématiquement les changements au niveau des capacités des communautés qui résultent de l'intervention de la Banque. Certains projets CBD/CDD récents établissent des bases de référence, mais les résultats ne seront pas disponibles avant plusieurs années. Pour combler ces lacunes, en l'absence de données de référence, la présente

évaluation a recouru à une approche pragmatique reposant sur les enquêtes auprès des ménages pour mesurer les liens entre les projets CBD/CDD ainsi que les changements au niveau des capacités des communautés, et elle a exploité diverses sources pour mieux saisir l'impact des projets sur la réduction de la pauvreté.

Résultats

Sur le plan des résultats, les notes des projets CBD/CDD appuyés par la Banque ont été en moyenne meilleures que celles des projets non CBD/CDD entre 1994 et 2003. Le secteur éducatif a affiché le plus fort pourcentage de projets jugés satisfaisants du point de vue des résultats, suivi par les secteurs du transport, du développement urbain et de la protection sociale. Le secteur du développement rural, avec le plus important portefeuille CBD/CDD, a enregistré une performance inférieure à la moyenne sur le plan des résultats dans l'ensemble, tout comme les projets des secteurs de l'approvisionnement en eau, de santé et de l'environnement. Entre 1999 et 2003, les notes relatives aux résultats des projets CBD/CDD réalisés dans les pays post-conflit étaient meilleures que celles des projets CBD/CDD des pays sans conflit.

Les responsables des gouvernements emprunteurs interrogés dans le cadre du présent examen étaient persuadés qu'une approche participative peut contribuer à réduire la pauvreté dans leurs pays. Toutefois, ils ne croyaient pas nécessairement que le fait de permettre à la communauté d'influer sur les décisions et la gestion des ressources d'un sous-projet constituait le meilleur moyen de collaborer avec les collectivités. Cette situation semble s'expliquer en partie par les préoccupations des responsables gouvernementaux quant à la capacité des collectivités à gérer les ressources, et en partie par le fait que ces autorités se sentent menacées par le transfert aux communautés de pleins pouvoirs de contrôle sur les décisions et les ressources.

La Banque n'a pas évalué de façon systématique et réaliste les coûts et les avantages de la réalisation des projets CBD/CDD pour l'institution, l'emprunteur ou les communautés.⁵ La préparation et la supervision des projets CBD/CDD coûtent plus cher à la Banque que celles des projets non CBD/CDD, et le temps consacré

par l'emprunteur à la mise en place de l'approche participative représente des coûts substantiels. Bien que les projets CBD/CDD aient contribué à réduire les frais encourus par les gouvernements pour fournir les infrastructures de prestation des services, les communautés supportent désormais une part accrue du coût de ces infrastructures. En raison du peu d'attention accordée aux coûts et aux avantages des projets CBD/CDD, et tout particulièrement à la mesure de l'impact de ceux-ci sur la pauvreté, il a été impossible d'établir des comparaisons convaincantes avec les investissements non CBD/CDD et les programmes de réforme institutionnelle et des politiques.

Les projets CBD/CDD ont remporté beaucoup plus de succès sur le plan des objectifs quantitatifs tels que la construction des infrastructures, que sur celui des objectifs qualitatifs comme le renforcement des capacités ou la qualité de la formation. Cependant, en l'absence de données de référence et d'indicateurs appropriés, l'on tient souvent pour acquis que le fait d'atteindre les objectifs quantitatifs signifie automatiquement la réalisation de l'objectif qualitatif — par exemple, l'organisation d'un certain nombre de cours de formation est censée renforcer les capacités. Cela dit, en appuyant la construction d'infrastructures dans des communautés dispersées, les projets CBD/CDD ont également élargi l'accès aux infrastructures des établissements scolaires, des centres de santé, etc. dans les communautés où ils ont été mis en œuvre. Plusieurs projets CBD/CDD réalisés dans les pays en conflit et post-conflit ont atteint les objectifs quantitatifs en ce qui concerne la remise en état des infrastructures, et ils ont par ailleurs procuré à la population locale de substantiels avantages en matière d'emploi. Toutefois, comme dans le cas des autres projets de la Banque, l'élargissement de l'accès aux infrastructures ne se traduit pas toujours par une prestation efficace des services, en raison de l'insuffisance des facteurs complémentaires tels que les enseignants, les médecins et les médicaments.

Les projets CBD/CDD appuyés par la Banque enregistrent beaucoup plus de succès en matière de renforcement des capacités des collectivités lorsqu'ils soutiennent des initiatives à caractère participatif engagées par les communautés ou quand ils fournissent

aux collectivités un appui soutenu et à long terme. Le cycle type des sous-projets, qui est d'un an, s'avère en général trop court pour permettre le genre de renforcement des capacités des collectivités prévu par les projets CBD/CDD — et en particulier les projets CDD — appuyés par la Banque ; ce cycle est suffisant pour mener à terme le sous-projet, mais non pour renforcer systématiquement les capacités de la communauté.

Durabilité

Les notes de durabilité se sont améliorées au fil du temps à la fois pour les projets CBD/CDD et non CBD/CDD, même s'il subsiste plusieurs préoccupations. Il a été difficile de soutenir, au-delà de la présence de la Banque, les infrastructures et les autres activités appuyées par les projets CBD/CDD de l'institution, en raison d'une pénurie des ressources fournies par le gouvernement et les communautés pour assurer leur fonctionnement et leur entretien. De manière plus générale, les projets de la Banque ne fournissent pas souvent le soutien constant et à long terme dont une activité a besoin pour devenir durable (par exemple, dans un projet de foresterie, l'aide doit être fournie jusqu'à ce que la forêt commence à donner des rendements adéquats tirés du bois et des produits non ligneux).

Impact sur le développement institutionnel

Les projets CBD/CDD appuyés par la Banque ont renforcé la capacité des institutions publiques à mettre en œuvre des interventions participatives, mais jusqu'ici peu de gouvernements emprunteurs semblent avoir adopté cette approche de manière plus générale dans leurs propres programmes de développement.

Au niveau national, l'approche adoptée par la Banque pour promouvoir la décentralisation de l'administration dans le cadre de divers projets CBD/CDD n'a pas toujours été cohérente. Dans d'autres cas, les modalités parallèles spécialement établies pour la mise œuvre des projets de la Banque ont entravé le renforcement à long terme des capacités des administrations locales.

Exigences et procédures relatives aux politiques opérationnelles de la Banque

Il est difficile d'assurer le respect des normes fiduciaires et des mesures de sauvegarde dans les projets CBD/CDD. Il est plus facile pour la Banque de suivre l'utilisation des ressources et de se conformer aux mesures de sauvegarde dans les investissements non CBD/CDD comme les grands ponts ou les centrales électriques, que dans les situations où de petits sous-projets sont exécutés par des centaines de communautés éloignées dans des sites dispersés. Avec le temps, l'adaptation des politiques opérationnelles et la décentralisation des services de la Banque vers les bureaux extérieurs ont renforcé la capacité de la Banque à mettre en œuvre les projets CBD/CDD, mais des changements supplémentaires sont nécessaires. Parmi les problèmes auxquels il faut s'attaquer on peut citer : les carences en matière de suivi et d'évaluation (en ce qui concerne tout particulièrement le suivi des progrès en matière de renforcement des capacités de la communauté), le besoin d'élaborer des directives adéquates — à l'intention du personnel — sur les mesures de sauvegarde des projets CDD, et la brièveté du cycle des sous-projets de la Banque.

En définitive, la Banque doit se rendre compte qu'elle cherche, dans une large mesure, à utiliser un seul circuit financier — le financement des projets — en vue d'opérer des changements au niveau de l'autonomisation et du capital associatif, lesquels sont influencés par une longue tradition maintenue par des forces sociales, culturelles et politiques enracinées dans les sociétés où elle s'emploie à soutenir le développement. L'appui de la Banque est parfois efficace, surtout lorsqu'il est orienté vers des initiatives communautaires existantes. Mais lorsque la Banque essaie d'engager le processus d'autonomisation et de renforcement du potentiel associatif au moyen des projets CBD/CDD, son action s'avère souvent insuffisante — ou elle peut même aller à l'encontre du but recherché, si elle profite plus aux segments mieux nantis de la communauté qu'aux moins bien nantis. Lorsque la Banque appuie l'établissement de modalités « temporaires » de mise en œuvre des projets CBD/CDD au niveau local, il existe un risque que ces modalités entravent davantage les efforts de renforcement des capacités à long terme, aussi

devraient-elles faire l'objet d'un examen minutieux, surtout si le financement n'est fourni que pour quelques années.

Recommandations

Compte tenu du caractère non concluant et limité des preuves relatives aux impacts des projets CBD/CDD — en ce qui concerne tout particulièrement la réduction de la pauvreté et l'autonomisation — et des questions liées à la durabilité ainsi qu'à la conformité aux mesures de sauvegarde et aux normes fiduciaires, la Banque doit aborder avec plus de circonspection les futurs projets CBD/CDD, et plus précisément les projets de CDD. Dans les pays où la Banque appuie déjà un programme CDD, elle doit évaluer rigoureusement l'impact de ses projets sur la réduction de la pauvreté et le développement institutionnel avant de les généraliser. Une approche prudente serait particulièrement importante dans les pays ou les régions où la Banque commence à peine à appuyer le CDD. Dans le cadre de son aide future au CBD/CDD, la Banque doit :

Au niveau institutionnel, renforcer l'encadrement opérationnel et la surveillance de la gestion.

- La Banque doit fournir un encadrement opérationnel pour l'application de ses mesures de sauvegarde et la supervision fiduciaire des projets CBD/CDD, ainsi que pour le renforcement de l'analyse coûts-avantages et des systèmes de suivi et d'évaluation ; la Banque doit en outre commander un audit des aspects fiduciaires d'un échantillon représentatif des projets CDD, à soumettre au Conseil dans un délai d'un an.

Au niveau national, concevoir le programme CBD/CDD comme faisant partie intégrante de la stratégie globale d'aide et procéder à une évaluation périodique de ses projets CBD/CDD, afin d'assurer la pertinence et l'efficacité du programme dans le contexte du pays.

- Les futures CAS doivent montrer comment elles ont analysé et résolu la question des liens non seulement entre les divers projets CBD/CDD à réaliser dans le pays, mais aussi entre les projets CBD/CDD et les projets non CBD/CDD pertinents.

Plus précisément, l'analyse doit déterminer si les modalités de mise en œuvre des projets CBD/CDD n'entravent pas le renforcement des capacités des administrations locales.

Au niveau du projet, la Banque doit s'attacher en priorité à aider les pays à renforcer les initiatives existantes menées à bien par les populations locales ; lorsque de telles initiatives sont inexistantes, la Banque doit adapter son projet au contexte du pays et de la communauté, tout en réalisant des évaluations sélectives et rigoureuses de son impact, en vue d'assurer l'acquisition des connaissances.

- Pour tout nouveau projet CBD/CDD, la Banque doit déterminer (au moyen des processus existants, tels que les évaluations sociales) s'il est question de faire fond sur des initiatives menées à bien par les populations locales ou d'essayer de lancer un programme CDD dans un pays, et adapter ensuite l'intervention aux capacités locales ; la Banque doit en outre entreprendre de manière sélective de rigoureuses évaluations d'impact à la fin de ses projets CBD/CDD en cours, afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AFR	Africa Region
AIDS	Acquired immunodeficiency syndrome (SIDA)
APL	Adaptable Program Lending (Prêt à des programmes évolutifs)
ASIP	Agriculture Sector Investment Project (Ghana) (Projet d'investissement dans le secteur agricole du Ghana)
CA	Community association
CAS	Country Assistance Strategy (Stratégie d'aide-pays)
CAE	Country Assistance Evaluation (Évaluation de l'aide-pays)
CBD	Community-based development (Développement par la communauté)
CDD	Community-driven development (Développement mené par la communauté)
CBRIP	Community Based Rural Infrastructure Project (Vietnam) (le Projet d'infrastructure rural basé sur la communauté-Vietnam)
CFAA	Country Financial Accountability Assessment Report (Évaluations de la responsabilisation financière des pays)
CIDSS	Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services (Philippines) (Apport intégré et complet de services Sociaux-Philippines)
CPAR	Country Procurement Assessment Report (Rapports d'évaluation sur la passation des marchés publics)
DFID	Department for International Development (U.K.)
DOLIDAR	Department of Local Infrastructure Development and Agricultural Roads (Nepal) Développement local, le Département de développement des infrastructures locales et des chemins agricoles)
EA	Évaluation environnementale
EAP	East Asia and the Pacific Region (Asie de l'Est et le Pacifique)
ECA	Europe and Central Asia Region (Europe et Asie Centrale)
ERR	Economic rate of return
ESSD	Environmentally and Socially Sustainable Network (Banque mondiale)
FI	Financial intermediary (intermédiaire financier)
FUMAC	Fonds municipaux d'aide aux communautés
FUMAC-P	Fonds pilote municipal d'aide aux communautés
FY	Fiscal year (exercice fiscal)
HIV	Human immunodeficiency virus (VIH)
HNP	Health, Nutrition, and Population (Santé, Alimentation l'Environnement)
IAD	Internal Auditing Department (Département d'audit interne)
ICR	Implementation Completion Report
ID	Institutional development (développement institutionnel)
IDB	Inter-American Development Bank
IFAD	International Fund for Agricultural Development
JFM	Joint forest management (Gestion conjointe des forêts)

KDP	Kecamatan Development Project (Indonesia) (Projet de développement des Kecamatans en Indonésie)
LCR	Latin America and Caribbean Region (Amérique latine et Caraïbes)
LIL	Learning and Innovation Loan (Prêts au développement des connaissances et à l'innovation)
M&E	Monitoring & evaluation (Suivi et Évaluation)
MAP	Multi-country HIV/AIDS Program
MDG	Millennium Development Goal
MIS	Monitoring and information system
MNA	Middle East and North Africa Region (Moyen-Orient et Afrique du Nord)
NGO	Nongovernmental organization (ONG)
NMPRP	Northern Mountains Poverty Reduction Project (Vietnam) (Projet de réduction de lapauvreté dans les montagnes du Nord-Vietnam)
O&M	Operation and maintenance (Fonctionnement et Maintenance)
OED	Operations Evaluation Department (Département d'évaluation des opérations)
OD	Operational Directive
OP	Operational Policy
OPCS	Operational Policy and Country Services (le département Politique opérationnelle et services aux pays)
PAC	Programa de Apoio Comunitario (state-community schemes)
PAD	Project Appraisal Document
PPAR	Project Performance Assessment Report
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSR	Project Status Report
QAG	Quality Assurance Group
QSA	Quality of Supervision Assessment
RFE	Rapport de fin d'exécution
RPAP	Rural Poverty Alleviation Program (Brazil) (Programme de réduction de la Pauvreté-Brésil)
RPRP	Rural Poverty Reduction Project (Programme d'amenuisement de la pauvreté)
SAR	South Asia Region (Asie du Sud)
SEWA	Self-Employed Women's Association (Association des femmes entrepreneurs)
VLPA	Village-Level Participatory Approach (l'Approche participative à l'échelle du village)
ZAMSIF	Zambia Social Investment Fund (le Fonds d'investissement social en Zambie)



Origine, envergure, élaboration et méthodologie de l'évaluation

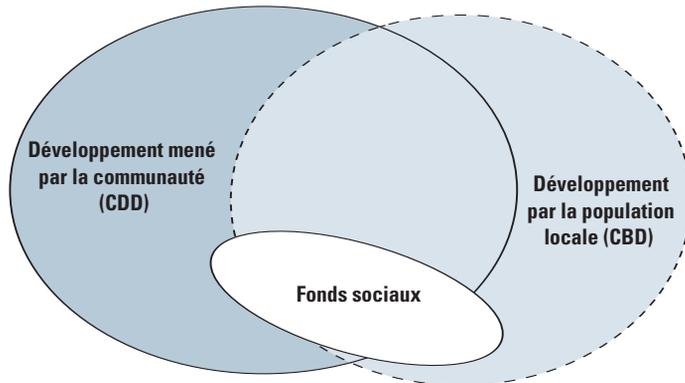
Les approches participatives qui supposent l'implication des communautés dans leur propre développement, ont obtenu le soutien unanime des donateurs internationaux durant le quart du siècle dernier et occupent une place de plus en plus importante dans les travaux de la Banque mondiale.¹ La participation communautaire est une approche du développement qui peut être utilisée avec n'importe quel instrument de prêt de la Banque et dans n'importe quel secteur industriel. Les projets pourront impliquer les communautés de différentes manières : le partage des informations, la fourniture de conseils, le travail de coopération ou la responsabilisation des communautés.²

Le soutien de la Banque mondiale à ces approches participatives s'est traduit par l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement par la population locale (CBD) ou de projets de développement mené par la communauté (CDD). Bien que les recherches ne font aucune distinction claire entre les approches CBD et CDD, on constate que les projets CDD recueillent un consensus de plus en plus large selon lequel le soutien de la Banque encouragerait dans ce cas la responsabilisation des communautés en leur donnant, entre autres, la possibilité de contrôler leurs ressources et leurs décisions dans un contexte de projet bancaire. Il convient de les distinguer des projets CBD dans lesquels les communautés ont moins de responsabilités et où l'on met surtout l'accent sur la coopération, le conseil et le partage d'informations. Depuis la fin des années 90, les projets CBD/CDD de la Banque ont opéré un

revirement pour mettre l'accent sur les projets CDD, bien que ces derniers incluent également des composants CBD.

On a constaté un intérêt accru pour la responsabilisation des communautés, notamment parce que les donateurs, y compris la Banque mondiale, ont été impressionnés par les effets sur la réduction de la pauvreté des initiatives locales qui se sont développées de manière indépendante dans plusieurs pays. Dans ces rares cas de réussite, les communautés locales ont pris le contrôle de leurs vies suite à des formes indépendantes d'action sociale. Dans le cadre de ses efforts pour réduire

Aujourd'hui, le Cadre stratégique de la Banque considère que l'une des deux priorités de base de la lutte contre la pauvreté consiste à investir dans les personnes défavorisées en les responsabilisant pour qu'ils participent au développement.

Figure 1.1 : L'Univers des projets CBD/CDD

Source : recherche d'étude.

la pauvreté, la Banque a encouragé ces initiatives locales en essayant de renforcer les capacités de la communauté par le biais de la constitution d'un capital social et en encourageant la responsabilisation des communautés dans le cadre de ses projets. La recherche sur la nature multidimensionnelle de la pauvreté a renforcé encore davantage l'importance de cette responsabilisation. Aujourd'hui, le Cadre stratégique de la Banque considère que l'une des deux priorités de base de la lutte contre la pauvreté

Les prêts de la Banque dans le cadre d'approches CBD et CDD ont augmenté de manière significative au cours des années, des rapports récents rédigés par les services de développement social et de recherche de la Banque.

consiste à investir dans les personnes défavorisées en les responsabilisant pour qu'ils participent au développement (Banque mondiale 2001b).

On s'intéresse également à l'approche de développement par la population locale car il semblerait qu'elle puisse non seulement permettre

une meilleure répartition des ressources pour aider les communautés, mais aussi une réduction de la corruption et de l'usage abusif des ressources, par conséquent une plus grande aide au développement devrait toucher les personnes défavorisées. L'implication de la communauté devrait augmenter la transparence et la responsabilisation grâce à un travail en direct avec les bénéficiaires finaux notamment lorsque le rôle

de l'état est faible ou a été affaibli par des conflits ou d'autres facteurs.

Têtis que les prêts de la Banque dans le cadre d'approches CBD et CDD ont augmenté de manière significative au cours des années, des rapports récents rédigés par les services de développement social et de recherche de la Banque (Mansuri et Rao 2004 et Wassenich et Whiteside 2004) remarquent l'absence de preuve concernant l'efficacité de ces approches sur le développement.

Envergure

Comme il a été noté dans l'exposé approuvé par le CODE en juillet 2003, l'objectif de cette évaluation est d'estimer l'efficacité de développement des projets CBD/CDD de la Banque et non pas les projets de développement participatifs en général. Même si ces dernières années la Banque a surtout mis l'accent sur les projets CDD, un bon pourcentage d'entre eux continue d'inclure des composants CBD et CDD à la fois, ce qui rend impossible une évaluation exclusive des projets CDD.³ Les fonds sociaux constituent également un sous-ensemble des approches CBD/CDD car les fonds sont transmis par le biais d'un organisme autonome. La Figure 1.1 illustre la relation entre les projets CBD, CDD et les fonds sociaux.

Comme les projets CBD/CDD peuvent impliquer les communautés de différentes manières selon la nature de l'interaction requise par la communauté, aucun projet CBD/CDD typique ni aucune chaîne de causalité unique – depuis l'apport jusqu'au rendement, aux résultats et aux impacts – ne peuvent être identifiés pour toutes ces interventions. Cependant, une chaîne de causalité pourra être identifiée pour les projets CDD. (Voir Figure B.1 dans l'Annexe B). Le soutien apporté à un projet CDD englobe généralement les éléments suivants : (a) la consolidation des groupes communautaires grâce à un support en formation et une opportunité de contrôler les décisions et les ressources de tout projet afin de mettre sur pied une infrastructure légère et (b) créer un environnement adapté à ces activités par le biais de réformes politiques et institutionnelles appropriées. Il existe une hypothèse sous-jacente à cette approche selon laquelle un tel contrôle par la communauté lors de la préparation et de la mise en œuvre des

Encadré 1.1 : Collecte de données primaires aux fins d'évaluation des projets CBD/CDD

Il existe deux sortes de données primaires qui permettent d'avoir une idée du point de vue d'une série de parties prenantes du caractère approprié de ces approches CBD/CDD : celles qui viennent du terrain et celles du personnel de la Banque. Des données primaires ont été collectées parce que (i) « les projets manquent d'évaluations prudentes réalisées avec soin, de groupes de contrôle, de références et de données de suivis ». (Mansuri et Rao 2004) ; (ii) bien que la plupart des projets CBD/CDD de la Banque devraient contribuer au renforcement des capacités de la communauté, les systèmes de suivi et d'évaluation des projets tels qu'ils ont été élaborés ne sont pas capable de mesurer les changements d'une manière systématique en raison de l'intervention de la Banque. Le Chapitre 3 (Encadré 3.1) explique comment cette évaluation a permis d'estimer l'impact des interventions CBD/CDD de la Banque en matière de renforcement des capacités des communautés.

Sur le terrain : Des données primaires ont été collectées dans les cinq pays faisant l'objet d'études de cas et en Inde afin d'évaluer les résultats du projet. Les cinq études pays ont inclus des interviews ou enquêtes auprès des représentants des gouvernements locaux ou nationaux et des représentants des donateurs multilatéraux et bilatéraux. Des groupes de discussion ou des interviews ont également été organisés auprès des ONG

locales et internationales dans chacun des pays. Des représentants des gouvernements locaux ont été interrogés dans l'état de Rio Grande do Norte au Brésil et dans la région de Borgou au Bénin.^a Un travail important a été mené sur le terrain au Bénin et au Brésil et en Inde dans le contexte de deux évaluations de projets OED Uttar Pradesh Sodic Let Reclamation Project et Madhya Pradesh Forestry Project). Ces quatre projets ont en outre inclus des séances de discussion en groupe et des interviews auprès d'informateurs clés. En l'absence de données de références, le travail de terrain de l'OED a adopté une approche non expérimentale pour faire les évaluations qui a permis de comparer des communautés CBD/CDD choisies au hasard avec des communautés de référence dans les quatre projets. (Annexe M).

Les études en Egypte, au Népal et au Vietnam ont également impliqué un nombre limité de séances de discussion en groupe dans les communautés.

Au sein de la Banque : Une enquête électronique a été menée auprès de 400 managers et membres du personnel de la Banque qui connaissent bien les problèmes CBD/CDD. Le taux de réponse de 38 pour cent a permis d'obtenir le remplissage de 152 enquêtes (Annexe L).

	Bénin	Brésil	Uttar Pradesh	Madhya Pradesh
Nombre d'enquêtes auprès des ménages	1 376	1 097	1 197	1 147
Nombre de groupes de discussion auprès des membres de la communauté	32	56	60	58
Nombre d'interviews auprès des leaders locaux	32	33	29	30
Nombre d'interviews auprès de membre d'association de la communauté / comité	32	28	30	30
Nombre d'interviews auprès des membres du conseil municipal		32		

a. Dorénavant, toute référence aux données primaires collectées au Bénin et au Brésil n'implique que les régions étudiées.

plans de développement soutenus par les donateurs permettra de mieux adapter les interventions aux besoins locaux et de renforcer les capacités de la communauté à opérer un auto-développement qui permettra de responsabiliser les institutions impliquées dans leur vie quotidienne. Plus récemment, on a également mis l'accent

sur la réforme de décentralisation et sur la promotion de partenariats entre les institutions publiques locales et les communautés. On espère aussi un renforcement des institutions publiques locales pour pouvoir construire un environnement propice aux CDD.

Élaboration

La Banque ne dispose pas de références explicites comme un document directif ou stratégique grâce auquel il serait possible d'évaluer l'élaboration et la performance des approches CBD/CDD en général et les projets CDD en particulier.⁴ Le Chapitre CDD du *Recueil de textes du DSRP* (Banque mondiale 2003b) ainsi qu'un site Web géré par le CDD Anchor constituent les sources de recommandations principales dont dispose le personnel de la Banque sur le Développement mené par les communautés. (Annexe C).

Lors de la détermination *de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience et de l'impact de développement institutionnel, et de la pérennité* des projets CBD/CDD de la Banque, l'évaluation

s'est penchée sur six questions :

La Banque ne dispose pas de références explicites comme un document directif ou stratégique grâce auquel il serait possible d'évaluer l'élaboration et la performance des approches CBD/CDD en général et les projets CDD en particulier.

1. Les projets CBD/CDD soutenus par la Banque sont-ils pertinents compte tenu de la mission de réduction de la pauvreté de la Banque et des priorités des emprunteurs et de la communauté ? (*Pertinence*)
2. Dans quelles mesures les projets CBD/CDD ont-ils atteint leurs objectifs ? (*Efficacité*)
3. Dans quelles mesures les projets CBD/CDD sont-ils efficaces par rapport aux autres solutions ? (*Efficience*)
4. Dans quelles mesures ces projets ont-ils renforcé la capacité des communautés, des institutions publiques centrales / au niveau de l'état / locales (*Renforcement institutionnel*)
5. Quels sont les défis à relever pour maintenir la pérennité des avantages d'un projet CBD/CDD ? (*Pérennité*)
6. Les politiques et processus internes placent-elles la Banque dans une position qui lui permet d'apporter son soutien à la mise en œuvre des approches CBD/CDD (et les projets CDD en particulier) ? (*Exigences politiques de la Banque*)

Méthodologie

Le défi le plus important que cette évaluation doit relever est l'identification du portefeuille de projets CBD/CDD à examiner.⁵ Même si la Banque apporte son soutien aux approches CBD/CDD depuis plus d'un quart de siècle, l'institution ne dispose d'aucune base de données de suivi depuis le lancement de ces projets. Ce n'est que très récemment que le CDD Anchor du Département de développement social a commencé à entretenir une base de données. Des dossiers sont maintenus par le biais de rapports effectués par les régions elles-mêmes exclusivement pour les projets approuvés à compter de l'exercice fiscal 2000. Donc l'OED doit développer une méthodologie qui permet d'identifier l'ensemble des projets approuvés au cours des exercices fiscaux 1989 à 2003 (consulter le Chapitre 2).

Les outils d'évaluation quantitatifs et qualitatifs ont servi à répondre aux six questions d'évaluation (Annexe D). L'étude a permis d'exploiter les éléments suivants :

- Un examen du portefeuille a inclus l'examen documentaire d'un échantillon proportionnel et représentatif de 84 projets répartis par période et secteur, et sélectionnés parmi les 847 projets identifiés par l'OED. L'examen du portefeuille a également inclus la révision de travaux économiques et sectoriels ainsi que de 73 Stratégies d'aide-pays (CAS), 29 Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et des travaux réalisés dans le secteur de la pauvreté pour un grand nombre de pays inclus dans l'échantillon.
- Des études de cas sur cinq pays – Bénin, Brésil, Égypte, Népal et Vietnam – ont impliqué l'examen documentaire des diverses recherches sur le sujet et de documents concernant le projet, en plus de visites dans les pays concernés. Deux des études de cas ont impliqué de vastes travaux sur le terrain (Encadré 1.1).
- Une enquête et des interviews auprès du personnel de la Banque.
- Deux études thématiques, l'une sur l'examen des projets du portefeuille pour vérifier leur conformité avec les polices de protection, l'autre sur l'évolution du potentiel de la Banque

pour entreprendre des projets CBD/CDD, plus particulièrement des projets CDD dans les pays clients.

- Un examen de toutes les recherches sur le sujet.
- Dix-neuf évaluations de projets, avec un travail considérable sur le terrain dans le contexte de deux (Encadré 1.1).
- Un examen documentaire de six (un dans chaque région) des projets CDD en cours.
- Des examens OED de 33 Rapports de fin d'exécution.
- Des anciennes études de l'OED.

Un comité consultatif externe de trois experts remettant des conseils sur l'évaluation.

Comme la méthode de notation de l'OED est objective, l'examen du portefeuille a pu comparer les évaluations portant sur les résultats, l'impact sur le développement institutionnel et la pérennité des projets CBD/CDD par rapport à celle des autres projets. Les projets pour lesquels des enquêtes ont été menées auprès des ménages, des pays spécifiques ont été choisis en guise de référence comme il est décrit dans l'Encadré 1.1 et l'Annexe M. La conformité du portefeuille CBD/CDD avec les politiques fiduciaires et de protection de la Banque a fait l'objet d'un examen afin de déterminer si les polices et processus internes placent la Banque dans une position qui lui permet de soutenir la mise en oeuvre de projets CBD/CDD de manière adéquate et ce, en portant une attention toute particulière au problème lié à l'impact cumulé de la mise en oeuvre des petits sous-projets et du contrôle communautaire sur les ressources des projets CDD. Les résultats de cette analyse ont été étudiés par rapport aux critères de référence de la Banque en matière de conformité.

Les limites de l'étude en terme d'élaboration

Comme pratiquement aucun des projets CBD/CDD achevés n'a fait l'objet dès le début d'enquêtes de référence et que les systèmes de suivi et d'évaluation ne sont pas systématiquement élaborés dans le but d'évaluer les changements de capacités de la communauté, l'OED a adopté une méthodologie pragmatique qui s'appuie sur une évaluation non expérimentale afin de mesurer l'impact potentiel des projets CBD/CDD sur les changements de potentiel de la communauté (Encadré 1.1 et Encadré 3.1).⁶ Une telle méthodologie renferme ses limites car il existe plusieurs difficultés liées à l'identification des pays de référence, comme il a été souligné dans l'Annexe M, et des variables permettant de mesurer les changements dans le capital social et la responsabilisation comme souligné dans l'Annexe N. Néanmoins, les conclusions du travail de terrain évoquent le potentiel de la communauté à renforcer l'impact de ces projets et fournissent un regard intime utile jusqu'à ce que des données de référence suffisantes soient compilées dans le cadre du projet de la Banque pour permettre des évaluations d'impact plus complètes et rigoureuses (longitudinales). Les preuves fournies par le travail sur le terrain et l'examen documentaire des approches participatives soutenues par la Banque corroboraient également avec les preuves exposées dans les recherches (ceux de la Banque et les autres).

Les outils d'évaluation quantitatifs et qualitatifs ont servi à répondre aux six questions d'évaluation



Le portefeuille CBD/CDD

Comme il a été noté dans le Chapitre 1, la Banque n'a lancé que très récemment un système de suivi des projets CBD/CDD.¹ Comme la base de données Anchor était incomplète et ne pouvait être directement utilisée à des fins d'évaluation, l'OED a développé une méthodologie qui permet d'identifier l'ensemble de projets CBD/CDD approuvés entre 1989 et 2003.

Un total de 847 projets a été identifié (Annexe E) de cette façon, parmi lesquels un échantillon proportionnel et représentatif de 84 projets choisis au hasard et classés par période et secteur ont été extraits pour être soigneusement étudiés.² L'OED a ensuite classé par catégorie cet échantillon de 84 projets en interventions CBD, CDD et mixtes. L'Annexe F explique comment les interventions largement axées CDD ont été séparées des interventions CBD/CDD.

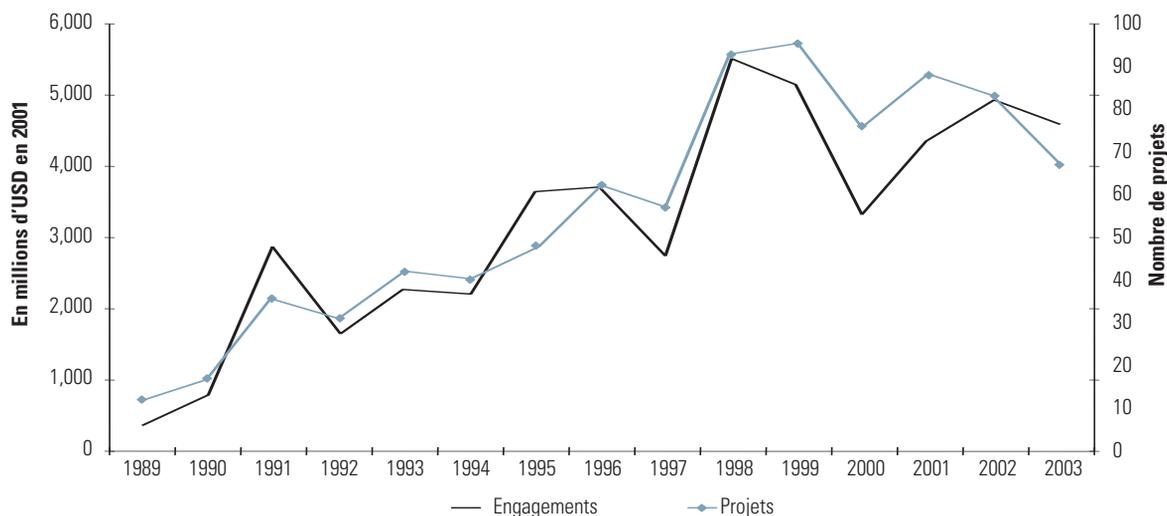
Distribution temporelle, régionale et sectorielle du portefeuille

Le nombre total de projets de la Banque qui comprennent un composant CBD/CDD a augmenté de manière considérable au fil du temps (Figure 2.1a). L'Afrique (AFR) représente la plus grosse part des projets avec une approche CBD/CDD suivie par la région de Amérique latine et les Caraïbes (LAC) (Figure 2.1b). C'est dans le secteur rural que le pourcentage de projets CBD/CDD est le plus important (27 %), avec la santé, la nutrition et la population en deuxième position (16 %) et la protection sociale juste derrière (15 %) (Annexe E).

L'analyse de l'échantillon de 84 projets pris au hasard (Annexe F) a conclu que sur la période 1989-2003, les projets CBD/CDD s'étaient développés pour atteindre les 14 % par an alors que les projets CDD avaient affiché une croissance de 19 % par an. L'analyse a également conclu que les projets purement CDD représentaient environ 23 % du portefeuille CBD/CDD. L'Amérique latine et les Caraïbes possède le nombre le plus important de projets CDD et le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord le nombre le moins important. (Annexe F). En outre, plus de 75 pour cent du portefeuille CBD/CDD se compose de projets pour lesquels la majorité des fonds d'investissement a été imputé à un grand nombre de sous-projets éparpillés de petite taille.

L'Afrique représente la plus grosse part des projets avec une approche CBD/CDD. L'Afrique représente la plus grosse part des projets avec cette approche.

Figure 2.1a : Les engagements de la Banque dans les Projets ayant une approche CBD/CDD ont augmenté



Source : Base de données de la Banque mondiale

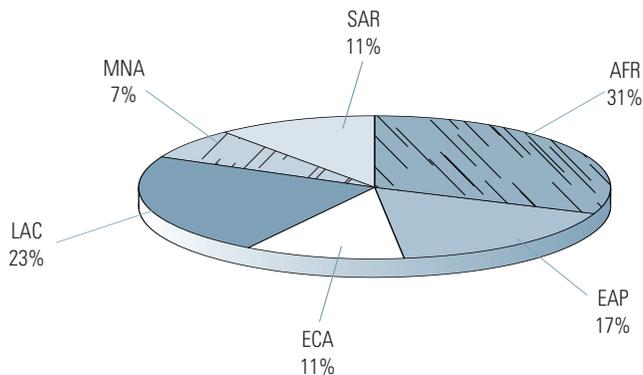
En quoi les projets CBD/CDD diffèrent-ils de ceux du portefeuille de projets non CBD/CDD ?

L'accent est mis davantage sur l'apprentissage par l'expérience et la multisectorialité

Les recherches sur le développement participatif mettent en évidence l'importance de l'apprentissage par l'expérience, un concept développé d'après les idées de Korten sur le processus d'apprentissage (1980). Les projets CBD/CDD de la Banque bénéficient d'une plus grande souplesse grâce à un usage accentué d'instruments de prêts flexibles comme les APL (Prêts à des programmes évolutifs) et les LIL (Prêts au développement des connaissances et à l'innovation) qui offrent aux communautés un plus vaste choix de sélection des activités, comme dans le cas d'un projet multisectoriel, et en leur donnant l'opportunité de contrôler leurs décisions d'investir ainsi que leurs ressources pendant la mise en œuvre d'un projet CDD. Les autres questions relatives à la souplesse sont développées dans le Chapitre 5.

Le pourcentage des projets APL et LIL dans la totalité des projets CBD/CDD représente plus du

Figure 2.1b : L'Afrique représente la plus grosse part des projets avec une approche CBD/CDD



Source : Base de données de la Banque mondiale.

Note : MNA = Moyen-Orient et Remarque : Afrique du Nord ; SAR = Asie du Sud ; AFR = Afrique ; EAP = Asie de l'Est et le Pacifique ; ECA = Europe et Asie Centrale ; LAC = Amérique latine et les Caraïbes

double de celui des projets non CBD/CDD (32 % contre 13 pour la période 1999-2003). Au fil du temps, les recherches sur la nature multidimensionnelle de la pauvreté ont entraîné un accroissement des projets multisectoriels dans le portefeuille de la Banque et le pourcentage de ces projets par rapport au nombre total des projets CBD/CDD est plus élevé que celui des projets non CBD/CDD (51 % contre 31 entre les années budgétaires 1989 et 2003. Consulter l'Annexe E, Tableau E.1). L'analyse de l'échantillon de 84 projets CBD/CDD a également révélé que le pourcentage de projets multisectoriels dans le portefeuille CDD est supérieur (74 %) à celui représenté par le portefeuille total de projets CBD/CDD (48 %). Cependant, un vaste nombre de projets CDD continue de représenter des interventions sectorielles.

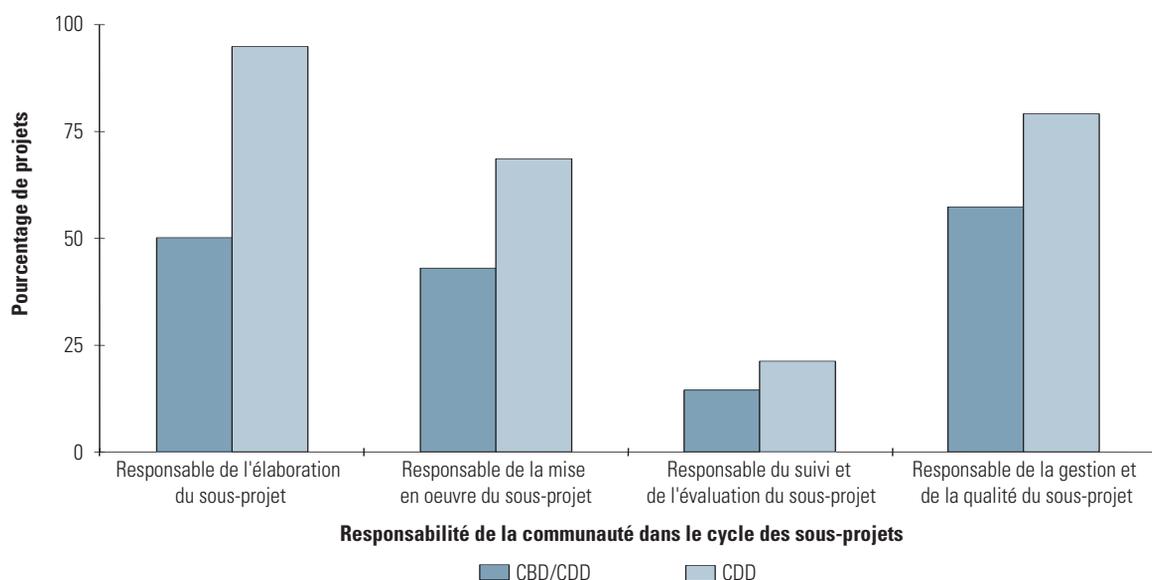
Un accent est mis davantage sur l'attribution d'une plus grande responsabilité aux communautés

Les projets CBD/CDD, plus particulièrement les

projets CDD, s'attachent davantage aux questions de processus que les projets non CBD/CDD car ils tentent d'améliorer le capital social et soutiennent la Banque dans son objectif de responsabilisation de la communauté. Au sein de portefeuille CBD/CDD, les projets CDD diffèrent des autres car ils sont élaborés de manière à accorder une plus grande responsabilité aux communautés dans chacune des phases du cycle des sous-projets (Figure 2.2). Bien que pratiquement aucun des documents de la Banque ne traitent du processus participatif lui-même (lors des estimations, supervisions ou achèvement),³ l'importance qui est donnée à la responsabilisation dans le Cadre stratégique de la Banque, ainsi qu'aux preuves fournies par les études de cas sur l'Égypte et le Népal et à l'Examen du portefeuille, démontre que les projets qui impliquent la participation de la communauté ont

Les projets ont cherché à atteindre des objectifs de plusieurs natures : (i) développement matériel et (ii) renforcement des capacités.

Figure 2.2 : Dans les projets CDD, les communautés jouissent d'une plus grande responsabilité



Source : Examen de 84 documents d'évaluation de projets.

Remarque : S&E (M&E) Suivi et Évaluation ; F&M (O&M) : Fonctionnement et Maintenance.

évolué dans un sens qui permet à la communauté de remplir un vrai rôle dans la prise de décision et pas simplement de bénéficier d'informations. (Consulter la Figure 3.3 et l'Annexe H).

Les projets CBD/CDD ont servi à promouvoir une variété d'objectifs

Les projets CBD/CDD ont cherché à atteindre des objectifs de plusieurs natures – réduction de la pauvreté, décentralisation, création d'emplois, développement d'une infrastructure de base, accès aux soins de santé et à la scolarisation, nutrition, gestion des ressources naturelles, développement du secteur privé, amélioration du milieu urbain, minimisation de l'impact socioéconomique du VIH/SIDA et reprise économique. Il n'est pas rare qu'un seul projet associe plusieurs objectifs à la fois sans que des priorités soient définies. Cependant, la plupart des projets plus récents incluent moins d'objectifs que ceux qui ont été approuvés antérieurement.

L'Examen du portefeuille a permis de conclure que la plupart des projets cherchent à atteindre leurs objectifs par le biais de deux types généraux d'activités : (i) développement matériel comme la construction d'infrastructures ; (ii) et renforcement des capacités du gouvernement (central, ou au niveau des provinces et régions), des communautés et autres parties prenantes, comme les ONG. Bien que le terme « responsabiliser » soit présent dans les objectifs définis dans seulement 2 des 84 projets de l'échantillon, les autres projets cherchent à

responsabiliser les communautés en renforçant leurs capacités – par exemple, le Nepal Community School Support Project (2003) propose une assistance technique et d'autres aides financières pour renforcer les capacités des communautés afin qu'elles reprennent la gestion des écoles financées par l'État.

Les projets CBD/CDD sont utilisés dans des nouvelles activités comme les travaux sur le SIDA et les sorties de conflit

Les récents Africa Multi-Country HIV/AIDS Projects qui ont surtout cherché à aider les gouvernements nationaux à faire face à la maladie, sont également considérés comme des projets de développement menés par la communauté. Ces projets font l'objet d'une autre évaluation indépendante de l'OED. De plus, récemment, la reconstruction menée par la communauté est utilisée comme une approche de transition vers un processus de paix. Le portefeuille de 847 projets inclut 198 projets portant sur des pays en guerre ou sortant d'un conflit, sachant que plusieurs d'entre eux sont élaborés dans le but de fournir assez rapidement une aide à la reconstruction et un soutien pour réhabiliter les infrastructures.



Résultats des projets CBD/CDD soutenus par la Banque

Ce chapitre examine d'abord l'impact général des projets CBD/CDD avant d'examiner leur pertinence, leur efficacité et leur efficience.

Évaluation de l'impact des projets

L'impact des projets CBD/CDD a été plus fort que celui des projets non CBD/CDD

L'impact (prêts d'investissement seulement) des projets clôturés CBD/CDD (lorsqu'ils sont comparés au nombre de projets), en moyenne, a été plus fort que celui des projets non CBD/CDD sur la période d'évaluation bien que le fossé s'estompe avec le temps (Figure 3.1). L'impact des projets CBD/CDD est également plus fort lorsque les décaissements pondérés, dans le cas de certains gros projets – notamment ceux qui sont surtout concentrés sur les pays à revenu intermédiaire – permettent un aboutissement plus concluant que ceux des innombrables petits projets.

La région LCR, doté du deuxième plus gros portefeuille (Chapitre 2), affiche un pourcentage plus élevé de projets CBD/CDD ayant reçu une évaluation satisfaisante par rapport aux autres régions. Bien que les régions AFR, MNA et ECA affichent un pourcentage inférieur de projets CBD/CDD ayant obtenu des résultats satisfaisants, ces régions ont également connu un niveau de satisfaction accru au cours des périodes 1999 à 2003 par rapport à 1994-1998 (Figure 3.2a). Le secteur

de l'Éducation a connu le plus fort pourcentage de projets ayant obtenu une note satisfaisante, suivi par les secteurs du Transport, du Développement urbain et de la Protection sociale. Le secteur du Développement rural, dont le portefeuille de projets CBD/CDD est le plus important, a obtenu des résultats au-dessous de la moyenne en cumulé, au même titre que les projets des secteurs de l'Alimentation en eau, de la Santé et de l'Environnement (Figure 3.2b).¹ Les données de l'OED indiquent aussi qu'entre 1999 et 2003, l'impact des projets CBD/CDD dans les pays sortant d'un conflit représentait 4 points de plus en pourcentage que celui des projets CBD/CDD des pays en paix (Annexe G, Tableau G.2).

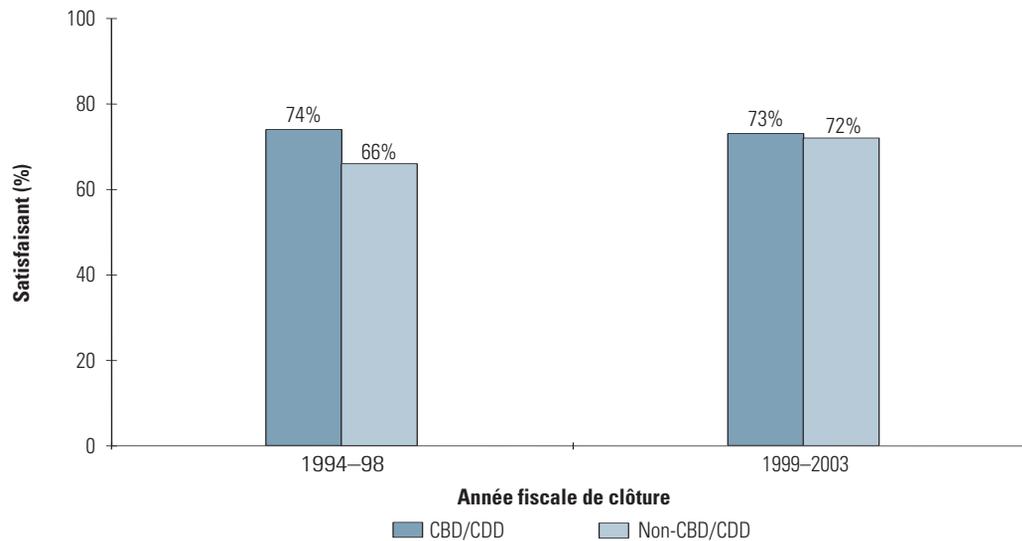
Pertinence

On accorde une plus grande importance aux projets CBD/CDD, plus particulièrement CDD, dans les Stratégies d'aide-pays récentes

Un examen des 62 Stratégies d'aide-pays (deux dans chacun des

L'approche CBD/CDD était perçue comme un composant important de la stratégie de la banque dans plus de 74 % des cas.

Encadré 3.1 : Les changements dans le capital social et la responsabilisation comme moyen d'évaluer le potentiel de la communauté à renforcer l'impact des interventions CBD/CDD de la Banque



Source : Base de données de la Banque mondiale.

Remarques : Les évaluations de l'OED s'appuient sur les examens OED des RFE, dont 25 % sont revus par la suite par le biais d'évaluations OED sur le terrain. L'impact des projets de placement clôturés révèle des différences insignifiantes entre les projets CBD/CDD et les non CBD/CDD au cours des deux périodes considérées (1994-98 et 1999-2003). Les différences entre ces deux types de projets ont été également insignifiantes pour chaque exercice de clôture entre les exercices fiscaux 1999 et 2003.

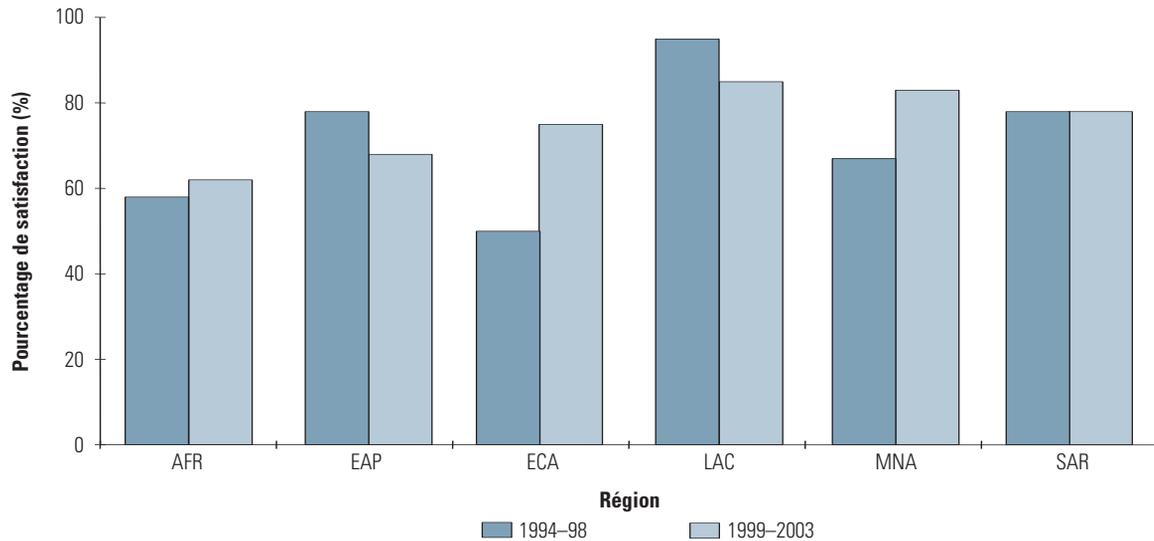
31 pays inclus dans l'échantillon de 84 projets) a conclu que l'approche CBD/CDD était perçue comme un composant important de la stratégie de la Banque dans plus de 74 % des cas, que l'on mettait plus l'accent sur la participation de la communauté dans le processus de décision et que l'imputation de ressources pour les interventions de la Banque avaient augmenté au fil du temps (Consulter l'Annexe H et la Figure 3.3).

Les représentants des gouvernements emprunteurs interrogés étaient convaincus qu'une approche participative était avantageuse

Les enquêtes auprès des représentants des gouvernements des cinq pays faisant l'objet d'une étude de cas, les anciennes études OED et un examen de 29 PRSP (Annexe H), indiquent que les représentants des gouvernements emprunteurs sont convaincus qu'une approche participative peut contribuer à la réduction de la

pauvreté dans leurs pays. Par exemple, au Vietnam, 86 % des représentants du gouvernement central interrogés ont précisé que les projets tenant compte d'une participation bénéficiaire pouvaient mieux contribuer à la réduction de la pauvreté que ceux qui ne le font pas (Annexe I). L'une des raisons pour lesquelles les gouvernements des pays comme le Népal et le Vietnam ont accepté et adopté ces approches participatives vient du fait que ces pays pratiquent depuis très longtemps la participation communautaire pour se développer. En outre, les états sont également convaincus des avantages de cette approche car, à cette époque de réduction des budgets, elle leur permet de faire plus avec moins de moyens. Par exemple, l'étude de cas OED sur l'Inde concernant les forêts (Kumar et autres 2000) a conclu que le personnel du département des forêts valorisait la participation de la communauté dans le cadre de la protection des forêts. Avant la JFM (Gestion conjointe des forêts), c'était peine perdue pour

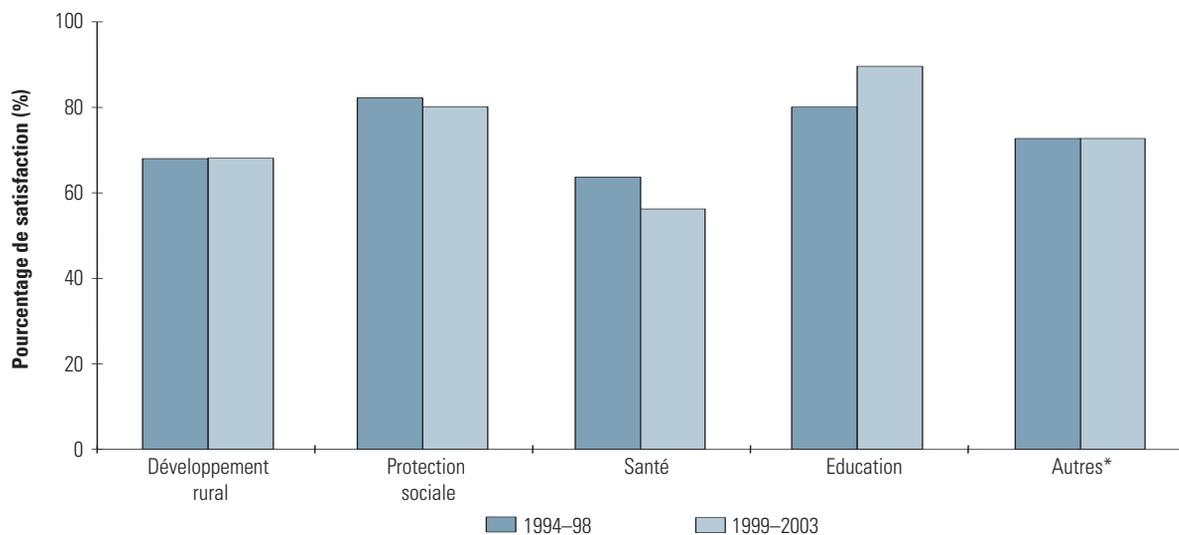
Figure 3.2a : Les projets CBD/CDD de la région LCR ont de meilleurs résultats que dans les autres régions



Source : Base de données de la Banque mondiale.

Remarque : Les évaluations de l'OED s'appuient sur les examens OED des RFE, dont 25 % sont revus par la suite par le biais d'évaluation OED sur le terrain. AFR = Afrique ; EAP = Asie de l'Est et le Pacifique ; ECA = Europe et Asie Centrale ; LAC = Amérique latine et les Caraïbes ; MNA = Moyen-Orient et Afrique du Nord ; SAR = Asie du Sud.

Figure 3.2b : Les projets CBD/CDD dans l'Education et la Protection sociale ont obtenu de meilleurs résultats que dans la Santé et le Développement rural.

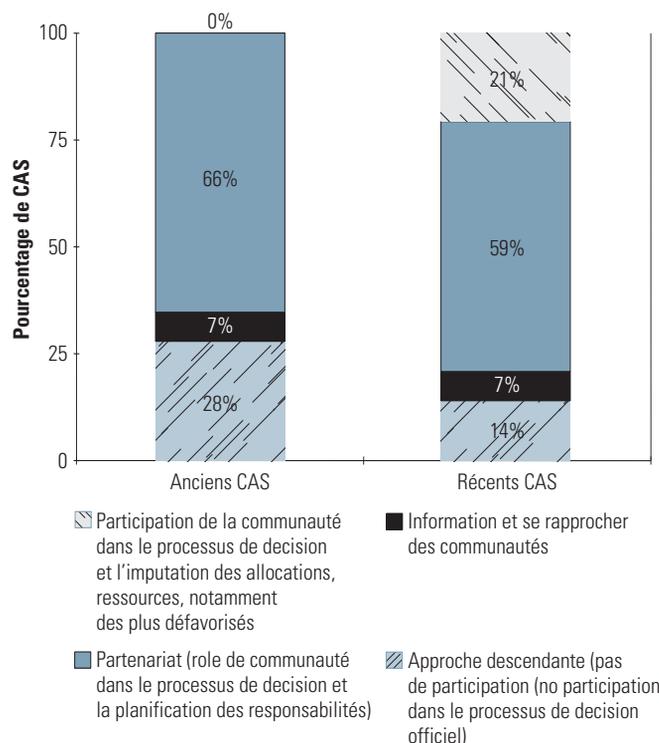


Source : Base de données de la Banque mondiale.

*Urbain, Environnement, Alimentation en eau et Assainissement, Transports

Remarque : Les évaluations de l'OED s'appuient sur les examens OED des RFE, dont 25 % sont revus par la suite par le biais d'évaluation OED sur le terrain.

Figure 3.3 : Les projets CBD/CDD gagnent en importance dans les programmes pays



Source : Examen des CAS (Annexe H).

le service des forêts car le garde ne pouvait pas patrouiller les vastes zones géographiques sous sa responsabilité sans la participation des communautés.

Mais, ils ne croient pas que le fait de déléguer à la communauté les pouvoirs de décisions et le contrôle des ressources est forcément une bonne chose

Les enquêtes organisées auprès des représentants des gouvernements du Bénin, Vietnam et Népal ont également indiqué qu'ils ne pensaient pas que la délégation aux communautés des pouvoirs de décision en matière d'investissement et du contrôle des ressources dans le contexte d'un projet de la Banque constituait le meilleur moyen

Entre la Banque et ses clients, il existe une différence de point de vue sur la manière de mettre en avant la responsabilisation.

d'impliquer les communautés (Annexe I). Plus de 90 pour cent des PRSP examinés gardent sous silence une telle délégation à la communauté (Annexe H). On a demeté aux

représentants du gouvernement central du Bénin quelles étaient les formes de participation qui leur semblaient les plus efficaces et efficientes dans le cadre d'approches de développement : près de 80 % de ceux qui ont répondu ont indiqué qu'il convenait de tenir la communauté informée et de lui demeter son avis sur le plan de développement du gouvernement dans la région. Les enquêtes auprès des gouvernements locaux dans ce pays indiquent aussi que les représentants des gouvernements locaux se sentent menacés par le transfert aux communautés des pouvoirs de décision et du contrôle des ressources (Annexe I).

Les représentants du gouvernement central et des gouvernements locaux ayant été interrogés dans le cadre des études de cas pays ne semblent pas convaincus du potentiel des communautés à gérer les ressources. Par exemple, 21 % seulement des représentants du gouvernement vietnamien ont déclaré que plus de 75 % des communautés avaient le potentiel d'identifier leurs besoins et de les classer par priorités (Annexe I). Aucun des représentants du gouvernement local du Bénin n'a déclaré que les communautés avaient le potentiel de gérer et mobiliser des ressources internes et externes. Même au Brésil, un pays à revenu intermédiaire dans lequel un programme CDD est lancé depuis une dizaine d'années, plus des deux tiers des représentants des gouvernements municipaux interrogés dans l'état de Rio Grande do Norte ont déclaré que la plupart des communautés étaient capables d'identifier et de classer par priorités leurs besoins, alors que la majorité affirmait par ailleurs que la plupart des communautés n'était pas capable de préparer des plans de développement, de mettre en oeuvre et maintenir des projets ou de mobiliser des ressources que ce soit au sein de la communauté ou en dehors de celle-ci. La moitié des représentants des gouvernements municipaux interrogés ont déclaré que la plupart des communautés était capable de gérer leurs ressources financières.²

Ils n'étaient pas en phase avec la Banque sur la façon dont la responsabilisation de la communauté devait être mise en avant

La recherche OED sur le terrain, l'examen documentaire des documents du projet et les

interviews auprès du personnel de la Banque ont conclu que (i) au sein de la Banque, il y avait un décalage entre le sens du mot « responsabilisation » et les moyens primaires pour la mettre en avant, et que (ii) entre la Banque et ses clients, il existe une différence de point de vue sur la manière de mettre en avant la responsabilisation. Le site Web de la Banque définit la responsabilisation comme un processus d'accroissement de la capacité des individus ou groupes à faire des choix et à transformer ces choix en actions et résultats souhaitables (Encadré 3.1). Cependant, le moyen privilégié de la Banque de promouvoir la responsabilisation des communautés passe par l'élaboration et la mise en œuvre des projets CDD qui ont une interprétation définitive mais plus étroite de la manière dont la responsabilisation doit être transmise aux communautés, à savoir par le biais de la délégation aux communautés des pouvoirs de prise de décision et du contrôle des ressources dans le contexte d'un projet de la Banque. Les interviews auprès des représentants des gouvernements emprunteurs dans les études de cas pays ont permis de conclure que ces derniers considéraient ces activités permettant de renforcer la capacité des communautés pour qu'ils

participent au processus de développement comme des activités de responsabilisation. En Uttar Pradesh, l'agence chargée de la mise en œuvre dont la capacité opérationnelle a été considérablement renforcée grâce à l'aide du Projet de réclamation de sols sodiques ne considèrerait pas la responsabilisation des communautés comme une stratégie visant une délégation des pouvoirs. L'évaluation OED note :

Du point de vue de l'agence chargée de la mise en œuvre, l'aspect le plus important de la participation de la communauté consistait à verrouiller l'engagement des fermiers dans le processus de réclamation et de partage des coûts de réclamation. Par conséquent, pour eux, même s'ils avaient dirigé et contrôlé la discussion au sein des organes chargés de la mise en œuvre à l'échelle pays, cela ne les concernait pas tant que les fermiers participaient et apportaient leur contribution et que la réclamation répondait à normes techniques strictes.

La manière dont les représentants du gouvernement considèrent la responsabilisation est parfaitement en phase avec la définition notée sur le site Web de la Banque, et non avec la

Encadré 3.1 : Les changements dans le capital social et la responsabilisation comme moyen d'évaluer le potentiel de la communauté à renforcer l'impact des interventions CBD/CDD de la Banque

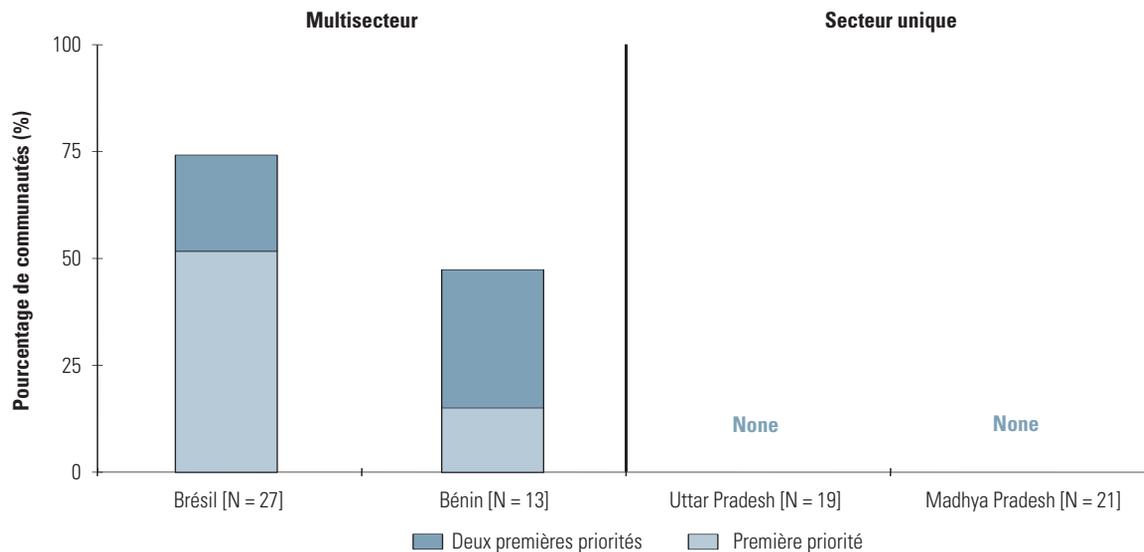
Cette évaluation a mesuré les changements constatés au niveau des capacités de la communauté à se développer en s'appuyant sur la perception qu'avaient les personnes interrogées sur les changements dans le capital social et la responsabilisation (comme défini ci-dessous) dans le cadre des projets CBD/CDD et sur les communautés de référence telles que reconnues dans les enquêtes auprès des ménages. Les capacités évaluées n'ont pas inclus les changements au niveau des capacités techniques de la communauté.

Le **capital social** se rapporte aux normes et réseaux qui permettent une activité collective dans une communauté. En regroupant des personnes au sein d'une même communauté pour qu'elles décident ensemble, gèrent des activités et obtiennent des résultats, les projets CBD/CDD de la Banque doivent étendre la profondeur et la variété du tissu social de la communauté. Pour évaluer dans quelles mesures les interventions financées par la Banque ont réussi à améliorer le capital social au niveau de la communauté, les enquêtes menées auprès des ménages ont réuni des informations sur la perception du

changement chez les personnes interrogées au niveau de la confiance, de la vie associative, de la participation à des manifestations traditionnelles et non traditionnelles / politiques et des cercles d'amis.

Le site Web de la Banque définit la **responsabilisation** comme un processus d'accroissement de la capacité des individus ou groupes à faire des choix et à transformer ces choix en actions et résultats souhaitables. Le *Recueil de textes sur la Responsabilisation et la Réduction de la pauvreté* (Banque mondiale 2002b) identifie quatre éléments clés pour une approche réussie de la responsabilisation : accès aux informations, inclusion / participation des plus défavorisés, responsabilité et capacité organisationnelle locale. Le sens qui est donné ici à la responsabilisation a été pris en compte dans le recueil des données de cette étude, qui explore les niveaux de responsabilisation lors du travail sur le terrain et les perceptions que les personnes interrogées avaient du changement en matière de responsabilisation avant et après la mise en œuvre de sous-projet.

Source : Consulter l'Annexe N pour de plus amples détails et les résultats des enquêtes menées auprès des ménages concernant ces variables.

Figure 3.4: Les priorités de la communauté sont mieux respectées lorsque le choix est plus vaste

Source : Données des enquêtes organisées auprès des ménages

Note : Les priorités sont regroupées par priorité.

manière dont elle est interprétée lors de la mise en œuvre de projets CDD. Le besoin de clarifier la manière dont la responsabilisation peut être mise en avant par la Banque devient encore plus urgent lorsqu'il est placé dans le contexte de la discussion dans les recherches sur le sujet.³

On a plus de chance de répondre aux besoins de priorité lorsque les communautés disposent de plusieurs options

Plusieurs interventions CBD/CDD dans les régions en guerre ou sortant d'un conflit avaient atteint leur objectifs quantitatifs en matière de réhabilitation et de reconstruction des infrastructures et avaient également fourni des avantages importants à la population locale en matière d'emploi.

Les données des enquêtes auprès des ménages recueillies par l'OED au Bénin et au Brésil indiquent que lorsque la Banque propose aux communautés un vaste choix, les projets ont plus de chance de répondre à l'un de besoins principaux des communautés. Les projets Forestiers au Madhya Pradesh et de

Réclamation de sols sodiques à Uttar Pradesh en Inde, par contre, n'ont pas su répondre aux besoins prioritaires de la Banque (Figure 3.4). Ces interventions sectorielles n'ont pas été élaborées de manière à donner aux communautés un vaste choix d'activités.

Efficacité

Pour l'instant, on a surtout atteint des objectifs quantitatifs et non qualitatifs

Les activités de développement matériel et de renforcement des capacités (consulter la page 9) ont des dimensions à la fois quantitatives et qualitatives. Les interventions CBD/CDD ont généralement réussi à atteindre les objectifs quantitatifs comme la construction d'infrastructures, la création d'emplois et l'animation de cours de formations. Comme ces interventions soutiennent des sous-projets dans des communautés éparpillées, elles ont des chances de permettre un meilleur accès aux écoles, aux établissements sanitaires, etc. dans ces communautés. Si l'on s'appuie sur les preuves apportées par un nombre limité de ces

évaluations, un examen récent de la Banque sur les projets CDD (Wassenich et Whiteside 2004) offre également une image favorable de l'impact des CDD sur l'accès aux infrastructures. Les conclusions de quatre des cinq études de cas pays et de 13 des 19 évaluations de projets OED y afférent confirment le fait que l'on a surtout réussi à atteindre des objectifs quantitatifs comme la création d'infrastructures et l'animation de cours de formation plutôt que des objectifs qualitatifs comme le renforcement des capacités des communautés et la qualité des formations.⁴

L'Examen du portefeuille a conclu que plusieurs

interventions CBD/CDD dans les régions en guerre ou sortant d'un conflit avaient atteint leur objectifs quantitatifs en matière de réhabilitation et de reconstruction des infrastructures et avaient également fourni des avantages importants à la population locale en matière d'emploi (consulter l'Encadré 3.2 pour en savoir plus sur le Fonds de développement de la communauté d'Erythrée). Par exemple, un total de 378 805 personnes ont indiqué avoir profité directement ou indirectement des activités sur les infrastructures en vertu du Projet sur le fonds de développement de la communauté du Kosovo (2000). Dans les

Encadré 3.2 : Aspects satisfaisants des phases d'élaboration et de mise en œuvre de certains projets CBD/CDD

Le Projet de Réhabilitation et d'entretien des routes de campagne du Pérou (*Peru Rural Roads Rehabilitation et Maintenance Project*) (1996) a atteint son objectif clé consistant à fournir un système routier fiable et bien intégré par le biais d'une réhabilitation et d'un entretien des routes de campagnes en les reliant au système routier primaire. Dans le cadre de ce projet, **la participation de la communauté a joué un rôle préparatoire important**. Dès les premières réunions, les participants ont élaboré un cadre de travail logique afin de structurer l'implication de la communauté (PPAR juillet 2001).

L'expérience du **Projet forestier de la communauté montagnarde du Népal** (*Nepal Hill Community Forestry Project*) (1990) démontre qu'il est crucial de mettre en place des **politiques, lois et procédures qui sont claires pour instaurer la confiance** entre les communautés et le Département forestier. Même si le concept de Gestion du groupe utilisateur a été adopté en 1988, la mise en œuvre a été lente les premières années en raison de l'absence de cadre de travail soutenant le projet. Cependant, les choses ont changé depuis l'adoption de la Loi sur les forêts (Forest Act) de 1993. Les clarifications nécessaires concernant les procédures et l'application de la loi ont donné naissance aux Lois de 1995. Ainsi, l'identification des groupes d'utilisateurs et la transmission des forêts se sont accélérées après 1995 (PPAR juin 2001).

Le Projet de Réclamation des sols sodiques en Uttar Pradesh (*Uttar Pradesh Sodic Let Reclamation Project*) (1993) a dépassé toutes les attentes en matière de réclamations de sols sodiques sur une très grande échelle. Plus de 68 400 hectares ont pu être réclamés grâce à la participation massive des agriculteurs. Le projet a également contribué à la réduction de la pauvreté en augmentant les revenus des petits agriculteurs marginaux. Les efforts du projet visant à **ordonner les activités ont permis de verrouiller l'implication des agriculteurs** pour encourager les cultures sur les terres réclamées. Par exemple, les titres de priorité transparents ont été rédigés avant d'aborder les solutions techniques relatives

à la sodicité des terres (PPAR juin 2004).

Le Projet de réhabilitation des bassins versants de l'Anatolie orientale (*Turkey Eastern Anatolia Watershed Rehabilitation Project*) (1993) a largement atteint ses objectifs d'instauration d'une gestion durable des activités forestières et agricoles dans les bassins versants supérieurs des trois provinces impliquées dans le projet, dans le but d'atténuer la dégradation des sols, l'érosion et la sédimentation dans les réservoirs et d'augmenter la rentabilité et les revenus dans cette région appauvrie de la Turquie. En ce qui concerne les processus, le secteur public a acquis une grande expérience de la participation communautaire. Dans le cadre de ce projet, **la coordination entre les ministères et les départements** du projet a été bonne – une première en Turquie (PPAR mars 2004).

Les interventions du **Projet pilote de Borgou** (*Benin Borgou Pilot Project*) (1998) ont eu lieu dans 229 villages dans lesquels les communautés ont réussi à terminer 296 sous-projets d'infrastructure. Un nombre important de cours de formation et d'alphabétisation ont été organisés pour améliorer les compétences techniques des communautés. Le projet a retiré les leçons du **projet de la Banque au Bénin** avec l'Approche participative à l'échelle du village (VLPA) des années 90. Selon l'approche VLPA, des conseillers ainsi que d'autres agences gouvernementales et privées ont aidé les communautés villageoises à analyser leur situation, à identifier les problèmes prioritaires, à préparer des plans d'action pour les solutionner et à les mettre en œuvre (PPAR juin 2003).

Le Fonds de développement de la communauté d'Erythrée (*Eritrea Community Development Fund*) (1996) a financé la réhabilitation ou création d'une quantité importante d'infrastructures sociale et économique dans les zones rurales et dévastées par la guerre de l'Erythrée. Ce Fonds a apporté une **contribution importante aux besoins de la population en situation d'après-guerre**. Le projet a adopté une approche de résolution de problèmes sur le court terme et a réussi à produire des résultats malgré les conditions extrêmement difficiles (PPAR juin 2002).

La Banque a obtenu les meilleurs résultats dans les régions où elle a soit encouragé les initiatives participatives lorsque les autochtones étaient prêts, comme ce fut le cas dans le cadre du programme Opération Inondation (Operation Flood) en Inde, soit apporté un soutien régulier et à long terme en matière de renforcement des capacités

encore plus difficile d'atteindre les objectifs qualitatifs. Têtis que les communautés peuvent jouer un rôle important pour garantir les responsabilités et l'usage approprié des ressources des donateurs dans ces situations, la capacité à agir vite fait souvent défaut dans les situations d'après-guerre. Comme il a été noté dans le rapport OED sur *l'Expérience de la Banque mondiale avec la reconstruction d'après-guerre* (OED 1998) « la destruction du capital social, plus particulièrement des institutions de gouvernance et de la société civile ainsi que des attitudes et

situations d'après-guerre, lorsqu'une grosse partie des infrastructures a été détruite par une guerre, le travail accompli est considérable. L'expérience de l'étude de cas sur le Népal a également conclu que les interventions participatives bien planifiées pouvaient contribuer à la réduction de dissidences sociales qui attisent les conflits. Cependant, dans les situations d'après-guerre ou de guerre, lorsqu'il convient d'agir vite, il est

comportements de base comme la confiance et la participation est inhérente aux guerres civiles d'une grande violence. »

Un suivi inapproprié des progrès enregistrés en matière d'aspects qualitatifs a toujours fait défaut dans la plupart des interventions de la Banque. Cependant, cela devient un problème bien plus important dans le cas des projets CBD/CDD, plus particulièrement les projets CDD, car le renforcement des capacités des communautés et des gouvernements locaux constitue des objectifs essentiels. Cependant, sans données de référence et indicateurs appropriés, il est souvent sous-entendu que l'atteinte des objectifs quantitatifs permettra d'atteindre automatiquement les objectifs qualitatifs – par exemple, il convient d'animer un nombre donné de formations pour pouvoir renforcer les capacités.

Les projets CBD/CDD de la Banque semblent avoir amélioré le capital social des communautés, mais les résultats restent mitigés en matière de responsabilisation

Selon les conclusions de Wassenich et Whiteside (2004), il n'y aurait que deux études d'impact sur les projets CDD ayant des conclusions sur le capital social qui semblent raisonnablement représentatives des projets CDD et ces deux études ont démontré des résultats mitigés

Encadré 3.3 : Les champions locaux peuvent employer avec efficacité les fonds CBD/CDD de la Banque : le cas du Ghana

Bien que les résultats du Projet d'investissement dans le secteur agricole du Ghana (*Ghana Agriculture Sector Investment Project, ASIP*) (1994) ait obtenu dans l'ensemble des résultats peu satisfaisants, quelques groupes établis ont su profiter d'opportunités financières offertes par l'ASIP. Le groupe des femmes Nangbanyini Nyagsa (*Nangbanyini Nyagsa Women's Group*), district de Savelugu Nanton, Région la plus au nord, en est un exemple. Le groupe composé de 24 membres (2 hommes et 22 femmes) a été créé 10 ans avant le projet et portait alors le nom de Groupe de femmes Tiyum Taba. Il a commencé son activité avec une unité agro-forestière pour laquelle le chef du village leur avait alloué 2,5 hectares de terre. Aujourd'hui, le succès de

ce groupe lui a permis d'obtenir une unité de traitement agricole. Cependant, ce sous-projet doit moins sa réussite au projet qu'à la capacité existante du groupe et au dynamisme de son leader qui a également apporté son aide aux groupes des villages voisins beaucoup moins efficaces. L'unité de traitement agricole gérée par le groupe se compose aujourd'hui d'un moulin à grain, d'un broyeur de noix de karité et d'une glacéuse de riz. Lorsque le groupe a entendu dire que les fonds avaient été fournis en vertu de l'ASIP aux fins de créer des activités génératrices de revenus, il a contacté les Assemblées du district régional en faisant une demande d'unité de traitement agricole.

Source : L'évaluation OED du projet d'investissement dans le secteur agricole du Ghana (OED 2001).

concernant la contribution des projets CDD à l'amélioration du capital social. Des conclusions similaires ont été tirées du travail de terrain effectué par l'Évaluation de fonds social de l'OED (l'OED 2002b). L'analyse de l'OED sur les données des ménages du Bénin, du Brésil et d'Inde a conclu que la perception des projets CBD/CDD avec celle des personnes interrogées en ce qui concerne les changements de capital social était positive en Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, et au Bénin, mais mitigée au Brésil. Les données des ménages indiquent également que la perception des projets CBD/CDD et celle des personnes interrogées au sujet de l'évolution de la responsabilisation varie selon les régions. Les informations réunies ont permis de dégager quatre tendances qui démontrent que l'impact des projets CBD/CDD de la Banque sur la communauté varie. Cette section tente également d'expliquer ces résultats.

D'abord, la Banque a obtenu les meilleurs résultats dans les régions où elle a soit encouragé les initiatives participatives lorsque les autochtones étaient prêts, comme ce fut le cas dans le cadre du programme Opération Inondation (*Operation Flood*) en Inde, soit apporté un soutien régulier et à long terme en matière de renforcement des capacités. Les évidences des autres études de la Banque corroborent avec ces conclusions.⁵ La Banque a apporté son soutien aux Opérations Inondation en Inde par l'intermédiaire de cinq projets entre 1974 et 1987. Le programme a été principalement sous l'égide des agriculteurs, des coopératives laitières à l'échelle des villages ; le soutien financier de la Banque a enrichi les efforts CBD/CDD que les autochtones étaient prêts à recevoir, efforts qui avaient déjà permis le développement de formation et le renforcement d'institution.⁶ L'étude d'impact de l'OED du programme a remarqué : « Opération Inondation est un programme indien... lorsque le programme a été largement répété en vertu de Opération Inondation II, il existait déjà une institution autochtone prête à mettre en oeuvre le projet. Le soutien institutionnel de la Banque a impliqué un véritable renforcement des institutions qu'il convient de distinguer des caractéristiques de création institutionnelle d'un grand nombre de projets de la Banque » (Cetler et Kumar, 1998).

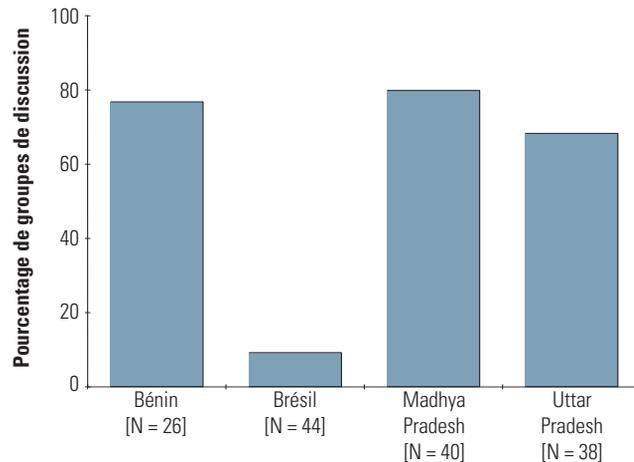
Il existe plusieurs autres exemples (Association des femmes entrepreneurs (SEWA) en Inde, et le Projet pilote Orangi (Orangi Pilot) au Pakistan⁷) pour n'en nommer que quelques uns), d'initiatives de développement connues dans lesquelles l'idée et les efforts initiaux ont commencé à l'échelle des autochtones bien avant le soutien externe de la Banque ou de toute autre sorte. Si on suit la même logique, les communautés

qui bénéficient de capacités de leadership préexistantes pour pouvoir organiser une action collective ont été capables de faire en sorte que les opportunités financières offertes par le projet de la Banque tournent à l'avantage du groupe, comme au Ghana (Encadré 3.3). Les visites sur le terrain des évaluations de projet OED du Projet de gestion des ressources naturelles au Mali (*Mali Natural Resource Management Project*), le Projet forestier dans le Bengale occidental (*West Bengal Forestry Project*) et le Projet de gestion des ressources au Pakistan du Nord (*Pakistan Northern Resource Management Project*) corroborent ces conclusions.

Si l'on continue encore avec cette logique, lorsque l'intervention de la Banque s'appuie sur une expérience antérieure en adoptant une approche similaire en termes de renforcement des capacités et en mettant l'accent sur le processus consistant à réunir les communautés afin d'organiser une action collective, des résultats raisonnables ont pu être constatés. Dans ces cas, les mêmes communautés ont été au centre des efforts de renforcement des capacités pendant plusieurs années. Comme l'indique l'évaluation OED dans le cas du Programme de soutien rural de l'Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Program*) au Pakistan (OED 2002c),⁸ l'une des raisons essentielles de la réussite de ce programme s'explique par le soutien régulier des processus apporté aux mêmes communautés depuis plus de

Lorsque l'emprunteur a profité de cette opportunité fournie par le financement de la Banque pour compléter ses propres efforts d'organisation d'une action collective et que les communautés ont été persuadées des avantages de suivre cette approche sur le long terme, les interventions ont commencé à obtenir de bons résultats.

Figure 3.5 : Les groupes de discussion indiquant que les décisions importantes sont prises par les leaders locaux



Source : Interviews auprès des groupes de discussion.

20 ans. Au Bénin, les conclusions de l'enquête OED sur les ménages indiquent que la stratégie de la Banque en matière de participation de la communauté a plutôt réussi à renforcer le capital et à responsabiliser les communautés dans le projet pilote Borgou (*Borgou Pilot Project*) que dans les projets Fonds social (*Social Fund*) et Sécurité alimentaire (*Food Security*). Le projet Pilote Borgou a retiré les leçons de l'expérience de la Banque dans le cadre de l'Approche participative des villages (*Village-Level Participatory Approach*) du Bénin qui incluait des évaluations participatives au niveau rural et autres efforts de partenariats ayant permis aux communautés et villages

Lorsque l'intervention soutenue par la Banque tente de créer un capital social et de responsabiliser les communautés, les avantages de ce renforcement de capacité risquent d'être accaparés par les membres de la communauté qui sont les « plus riches »

de coordonner et exécuter leur propre développement rural avec l'aide de conseillers et ressources financières provenant de programmes divers. Le personnel de la banque est de plus en plus conscient du besoin d'un soutien sur le long terme afin de renforcer les capacités de la

communauté. Pour pouvoir être sélectionnées pour participer au Projet 3 du Fonds de développement Kecamatan (en Indonésie (KDP), entré en vigueur en janvier 2005, les communautés doivent avoir déjà été choisies dans les projets KDP 1 ou 2. Environ 52 pour cent du personnel bancaire interrogé a déclaré que les groupes communautaires s'étaient initialement formés suite à un besoin d'être soutenu pendant environ 6 à 10 ans afin que les processus de la communauté puissent acquérir un certain caractère durable (Annexe L).

Deuxièmement, lorsque l'emprunteur a profité de cette opportunité fournie par le financement de la Banque pour *compléter ses propres efforts* d'organisation d'une action collective et que les communautés ont été persuadées des avantages de suivre cette approche sur le long terme, les interventions ont commencé à obtenir de bons résultats, tout comme les projets forestiers en Inde où les prêts de la Banque ont permis au pays de combler le creux financier auquel il a été confronté lors de la mise en œuvre de la stratégie forestière ayant pour but de soutenir la gestion forestière conjointe (Kumar et autres 2000). Le gouvernement d'Uttar Pradesh a également accordé une grande priorité à la réclamation des sols sodiques et a demeté le soutien financier de la Banque. Au Madhya Pradesh, l'analyse des données de l'enquête auprès des ménages indique que la stratégie de la Banque en matière d'implication communautaire a été associée de manière positive au changement du capital social, mais moins à la responsabilisation. En Uttar Pradesh, l'analyse des données des ménages indique que le projet de la Banque a été associé de manière positive au changement de capital social et, dans une plus grande mesure que le Madhya Pradesh, à la responsabilisation.⁹ En effet, si la Banque avait pris des initiatives pour garantir la pérennité dans les deux cas (consulter la section sur la *Pérennité* dans le Chapitre 4), les résultats auraient pu être encore plus positifs.

Troisièmement, lorsque cette stratégie est adoptée dans des circonstances où *le climat politique et social n'a pas historiquement favorisé la participation et l'action collective*, comme dans l'état de Rio Grande do Norte au Brésil, la stratégie de la Banque en termes de

Figure 3.6 : Le cycle des sous-projets est trop court pour qu'un renforcement des capacités de la communauté puisse se produire de façon notable



participation communautaire risque d'avoir très peu d'influence sur le capital social et la responsabilisation de la communauté.¹⁰ L'analyse des données de l'étude menée auprès des ménages dans cet État indique qu'il n'y a, au mieux, aucune différence de perception d'un changement dans la responsabilisation parmi les personnes interrogées, tandis que les résultats concernant le capital social restent minimes (Annexe N). Les publications (Costa, coll. 1997 ; Tandler 1997) révèlent que les États du nord-est du Brésil sont réputés pour gouverner de manière clientéliste. Les recherches (Costa et autres 1997, Tandler 1997) révèlent que les États du Nord-Est du Brésil sont connus pour leur manière clientéliste de gouverner. Les relations patron / client qui sévissent dans le Nord-Est crée un système social dans lequel les liens verticaux de dépendance mutuelle entravent le développement de liens de solidarité horizontaux et solides au sein des communautés.¹¹ Bien que les politiques de décentralisation du gouvernement brésilien semblent avoir affaibli ces forces traditionnelles, elles continuent à exercer une forte influence. Lors des séances

de discussions en groupe avec les communautés de Rio Grande do Norte, une question a été soulevée selon laquelle certaines communautés bénéficieraient de fonds de sous-projets grâce à leurs relations politiques et non en raison d'un réel besoin, ainsi une communauté n'a pas besoin d'une personne motivée, mais d'une personne qui a un bon réseau relationnel.

Quatrièmement, *lorsque l'intervention soutenue par la Banque tente de créer un capital social et de responsabiliser les communautés*, les avantages de ce renforcement de capacité risquent d'être accaparés par les membres de la communauté qui sont les « plus riches ». Diverses études sur le développement participatif ont révélé que les membres les plus instruits de la communauté et ceux qui sont les plus riches sont souvent ceux qui représentent la communauté dans les interventions participatives. (Desai 1996, Gibson et Marks 1995, van der Linden

Le cycle des sous-projets est trop court pour qu'un renforcement des capacités de la communauté puisse se produire de façon notable.

Les projets CBD/CDD peuvent certes renforcer le capital social et encourager la responsabilisation à l'échelle de la communauté, mais que le lien entre les projets CBD/CDD, le capital social et la responsabilisation de la communauté reste faible.

1997, Ribot 1998). Le Rapport sur le développement dans le monde concernant le fonctionnement des services pour les plus défavorisés (*Making Services Work for Poor People*) note également que « l'élite peuvent se mobiliser plus rapidement, maîtriser les règles de soumission des

applications (s'ils peuvent lire sachant que la majorité de la communauté ne sait pas lire) et se présenter auprès de la communauté comme une aide efficace pour recevoir des fonds » (Banque mondiale 2004d, page 73). Par conséquent, le rapport avertit que « se précipiter pour créer un capital social là où il n'existe pas risque de faire plus de mal que de bien ». Les groupes de discussion de l'OED au Brésil ont conclu que de nombreuses communautés indiquaient que le transfert à la communauté de projets financés par des donateurs dépendait souvent d'une seule personne ou d'un petit groupe de leaders de la communauté. Au Bénin également, les séances de discussion en groupe ont révélé que les procédures de prise de décision concernant la sélection des sous-projets omettaient la participation active des membres de la communauté. Les chefs de village, soit traditionnels, administratifs ou le *Groupements Villageois* (qui au Borgou se sont essentiellement structurés autour du secteur du coton) ont décidé de prendre en main l'identification des activités de sous-projets et ce n'est que plus tard qu'ils les ont soumis aux communautés aux fins d'approbation. Au Madhya Pradesh et en Uttar Pradesh également, une majorité des villages ayant participé aux groupes de discussion OED a indiqué que la plupart des décisions prises par le

Panchayat étaient dépourvues de toute participation communautaire. Les données OED sur les ménages indiquent qu'au Madhya Pradesh, en Uttar

Pradesh, et au Brésil, les personnes interrogées, qui étaient des membres des organisations communautaires instituées dans le cadre des projets de la Banque, avaient un profil socioéconomique supérieur, y compris des talents de mobilisation et un réseau social plus développé que les non membres, et ce avant l'intervention de la Banque. En outre, au Madhya Pradesh et en Uttar Pradesh, ces membres des organisations ont également signalé un accroissement supérieur du capital social comparé aux non membres. Au Madhya Pradesh, en Uttar Pradesh, et au Brésil, ils ont également observé un développement supérieur de la responsabilisation (Annexe N, note 7).¹²

Ces résultats sont faciles à expliquer. Trois facteurs semblent en être à l'origine.

Généralement, les projets n'adaptent pas le renforcement de capacité en fonction du potentiel de la communauté : Les recherches indiquent que les communautés sont à des stades différents de l'évolution du capital social et de la responsabilisation. Par conséquent leur potentiel est différent (Greiner 1972, Hety 1985, Pretty et Ward 2001). Les communautés du Brésil, du Bénin et d'Inde (et même au sein de ces pays), les niveaux de potentiel varient ; par conséquent, les évolutions à prévoir suite à l'intervention de la Banque sous forme de projet, ont également des chances de varier. Pourtant, les documents sur les projets indiquent que les projets soutenus par la Banque ne tiennent pas compte du potentiel de la communauté et n'adaptent pas le renforcement des capacités au potentiel actuel de la communauté.

Le cycle des sous-projets de la Banque est trop court : Les recherches indiquent également que le renforcement des capacités est un processus qui prend du temps (Ostrom 1999, Pretty et Ward 2001).¹³ Cependant, les interventions de la Banque n'ont pas été conçues pour fournir un soutien sur le long terme. Les sociétés villageoises sont traditionnellement très hiérarchisées et les décisions sont prises par les leaders locaux ; il semble donc impossible que les interventions de la Banque puissent changer ce phénomène compte tenu de la quantité limitée des fonds alloués et du délai trop court des sous-

Même l'intervention la plus massive d'une ONG indique qu'il est difficile d'atteindre les plus défavorisés

projets (Figure 3.5)¹⁴. La souplesse que de nombreux projets CBD/CDD semblent afficher grâce à l'utilisation d'un instrument APL ou LIL (Chapitre 2) n' a pas modifié le cycle des sous-projets à l'échelle de la communauté. Un cycle d'un an pour un sous-projet typique (Figure 3.6). Le cycle des sous-projets est trop court pour qu'un renforcement des capacités de la communauté puisse se produire de façon notable.) serait suffisant pour mettre en oeuvre un sous-projet et, dans plusieurs des cas, pour lancer un processus de changement dans un groupe, ou pour faire évoluer un groupe le long du processus d'évolution s'il se trouve à un stade plus élevé de son développement, mais dans la plupart des cas cela n'est pas possible de les faire aller plus loin afin d'assurer une certaine pérennité. L'évaluation OED du Fonds social a également conclu que la nature et la quantité d'informations partagées ainsi que la participation des membres de la communauté dans les projets de fonds social étaient suffisants pour une bonne exécution d'un sous-projet, mais pas pour que l'impact sur le potentiel de la communauté soit significativement important et positif.¹⁵ De plus, un groupe doté de maigres capacités peut même avoir régressé à la fin du sous-projet.¹⁶ En outre, si le potentiel d'un groupe se trouve à un niveau supérieur, comme le Ghana (Encadré 3.3), alors le groupe pourra pleinement profiter du financement de la Banque.

De même, en général, les projets de la Banque qui sont redistribués aux communautés ne suivent pas les mêmes approches de renforcement des capacités qu'avant ; ainsi, il n'existe aucune continuité avec les sous-projets initiaux. Même si un autre projet de la Banque est soumis à la même communauté, dans la plupart des cas, il ne s'appuie pas sur les efforts de renforcement de capacité déjà déployés dans le cadres d'interventions antérieures. Lorsqu'il le fait, comme dans le projet pilote au Borgou (Borgou Pilot) au Bénin, les résultats sont souvent meilleurs. Il ne faut pas s'attendre à obtenir des changements importants suite aux efforts déployés sur une période d'un an dans les domaines du capital social et de la responsabilisation d'une communauté donnée.

Les communautés ne comprennent pas de la même façon que la Banque le rôle qu'elles peuvent jouer dans le cadre des projets CDD :

Les données sur les groupes de discussion de ces trois pays indiquent que les communautés ne

perçoivent pas leur participation dans un cycle de sous-projet de la même façon que la Banque.¹⁷ Cela n'est pas surprenant car déjà la participation a un sens différent pour la Banque et les gouvernements emprunteurs qui sont techniquement « responsables » de la mise en oeuvre et la voit surtout comme une opportunité de faire plus avec moins (consulter la page 12). Les projets CDD de la Banque cherchent à ce que les communautés fassent le choix des sous-projets et les mettent en oeuvre. Cependant, l'analyse des données qualitatives du Bénin et d'Uttar Pradesh a conclu que les villageois voient leur participation dans un projet de la Banque comme une obligation de couvrir une partie des coûts afférents au sous-projet et ils comprennent l'avantage de respecter cette contribution de 10 à 15 % à condition que cet argent puisse permettre de générer une somme plus importante.

Étant donné cette perception de leur participation et qu'un grand nombre des communautés tentent d'attirer le plus de dons possible face à leur nombre limité, les communautés et leurs leaders dépensent toute leur énergie à s'assurer qu'un nombre maximum de ressources arrive dans leur village. Ainsi, comme il a été noté dans l'évaluation du Fonds social de l'OED, il semble que les interventions participatives sont des « utilisatrices » du capital social plutôt que des « productrices ». « L'utilisation » du capital social peut au bout du compte contribuer à sa croissance, mais la nature de cette croissance n'est pas de celles qu'avaient envisagées la Banque. Le capital social qui connaît une bonne croissance est celui qui peut s'assurer

Les évaluations OED ont constaté qu'il existait des cas où les conditions de vie s'étaient améliorées, mais ceux sont surtout les « plus riches » de la communauté qui en ont profité.

Les populations défavorisées restent souvent exclues des « espaces » participatifs.

Encadré 3.4 : Exemple de ciblage sophistiqué dans le cadre de deux projets CDD récents menés au Vietnam

Les deux projets CDD au Vietnam – le Projet de réduction de la pauvreté dans les montagnes du Nord (*Northern Mountains Poverty Reduction Project*) (NMPRP, exercice fiscal 2002) et le Projet d'infrastructure rural basé sur la communauté (CBRIP, exercice fiscal 2001) – incluent des mécanismes de ciblage sophistiqués pour atteindre les pauvres.

Le NMPRP cible 368 des communes les plus pauvres dans 44 districts des 6 provinces de la région des montagnes du Nord en utilisant des critères établis par le gouvernement (ciblage géographique). En utilisant les processus de planification participatifs, le projet tente d'impliquer les pauvres au sein des communes ciblées. Les critères de sélection des sous-projets favorisent les sous-projets à petite échelle mis en œuvre ou donnant accès aux plus défavorisés dans la plupart des villages

les plus reculés dans chaque commune du projet. Le budget de développement de la commune, qui place les petits budgets sous le contrôle des communes, ciblera les besoins des ménages et groupes dans une extrême pauvreté (ciblage social).

Le CBRIP cible les 3 600 pauvres des 540 communes les plus pauvres des 13 provinces (ciblage géographique). Des communes défavorisées ont été choisies en fonction de critères établis par le gouvernement pour son propre Programme 135. Le projet va apporter son soutien aux travaux d'infrastructure publique à petite échelle créés pour augmenter les revenus des ménages, améliorer les niveaux de vie et réduire la pauvreté et la vulnérabilité (auto-ciblage).

(Consulter l'Annexe O pour consulter les définitions des différents mécanismes de ciblage).

Source : Étude-pays sur le Vietnam.

que chaque communauté jouit des meilleures opportunités pour attirer le maximum de ressources externes. Tesis que les recherches confirment que le capital social représente un potentiel – une tendance à l'action collective (Narayan 1995, Narayan et Pritchett 1997) – et fournit des exemples selon lesquels tout investissement dans le capital social génère des rendements intéressants grâce à une croissance du flux des avantages sociaux (Uphoff et Wijayaratra 2000), elles indiquent en outre que l'exploitation de son potentiel et le but recherché

Des stratégies spécifiques de ciblage des sexes et le fait que ces projets aient soutenu des lois qui encouragent l'égalité des sexes, les projets CBD/CDD ont contribué à une égalité plus « officielle » des femmes dans les « espaces » participatifs qu'il était plus difficile de prévoir de par le passé.

dépendent de plusieurs facteurs (Krishna 2001).¹⁸

En conclusion, cette étude indique que les projets CBD/CDD peuvent certes renforcer le capital social et encourager la responsabilisation à l'échelle de la communauté, mais que le lien entre les projets CBD/CDD, le capital social et la responsabilisation de la communauté reste faible. Elle conclut en outre que

la mesure dans laquelle un projet de la Banque peut renforcer la capacité de toute la communauté dépend de facteurs locaux sociaux, culturels et politiques et de l'approche que la Banque aura choisie pour renforcer les capacités. En raison du temps très court que la Banque alloue à la mise en œuvre d'un sous-projet, les avantages des efforts de renforcement des capacités risquent de profiter surtout aux personnes les plus « riches » de la communauté.

Il ne suffit pas de cibler les plus défavorisés pour les atteindre

Même l'intervention la plus massive d'une ONG, comme celle du Programme de soutien rural de l'Aga Khan (Aga Khan Rural Support Program) au Pakistan, qui a été évaluée en 2001 et qui en place depuis 20 ans, indique qu'il est difficile d'atteindre les plus défavorisés. Cette difficulté s'explique car elle implique non seulement un changement économique, mais aussi des changements sociaux et culturels. La mise en œuvre de tels changements fondamentaux nécessite énormément de temps et des efforts dont la nature reste encore étrangère à la Banque et à ses projets.¹⁹

Les projets CBD/CDD doivent encore surmonter des obstacles importants avant d'atteindre les plus défavorisés

Les projets CBD/CDD financés par la Banque ont tenté d'atteindre les plus défavorisés en les ciblant, mais il n'existe que très peu de preuves permettant de démontrer qu'ils ont apporté plus que les autres investissements de la Banque. Par conséquent, il n'est pas surprenant qu'un examen récent des recherches (Mansuri et Rao 2004) ait conclu que les projets qui comptent sur la participation de la Banque n'aient pas été spécialement efficaces pour cibler les plus défavorisés. Une étude récente sur les projets de développement rural mené par la communauté et organisé par la Banque de développement interaméricaine indique que les populations les plus défavorisées et les plus vulnérables ne sont généralement pas atteintes (Dahl-Ostergaard et autres 2003). L'évaluation OED du programme de soutien rural de l'Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Program*) au Pakistan a tiré la même conclusion (OED 2002c).

Les évaluations OED ont constaté qu'il existait des cas où les conditions de vie s'étaient améliorées, mais ceux sont surtout les « plus riches » de la communauté qui en ont profité.²⁰ On peut ainsi supposer que les répercussions du projet sur les facteurs socioéconomiques ont été plutôt faibles. Plus particulièrement, l'évaluation OED du Projet de gestion des ressources Matrouh en Égypte approuvé en 1993 (*Egypt Matrouh Resource Management Project*) a noté que les tentatives pour atteindre les agriculteurs les plus défavorisés ont été certes véritables mais qu'elles ont surtout profité aux gros et moyens agriculteurs car de nombreux avantages ont été accordés en fonction des titres de propriétés. Les recherches corroborent également ces conclusions.²¹

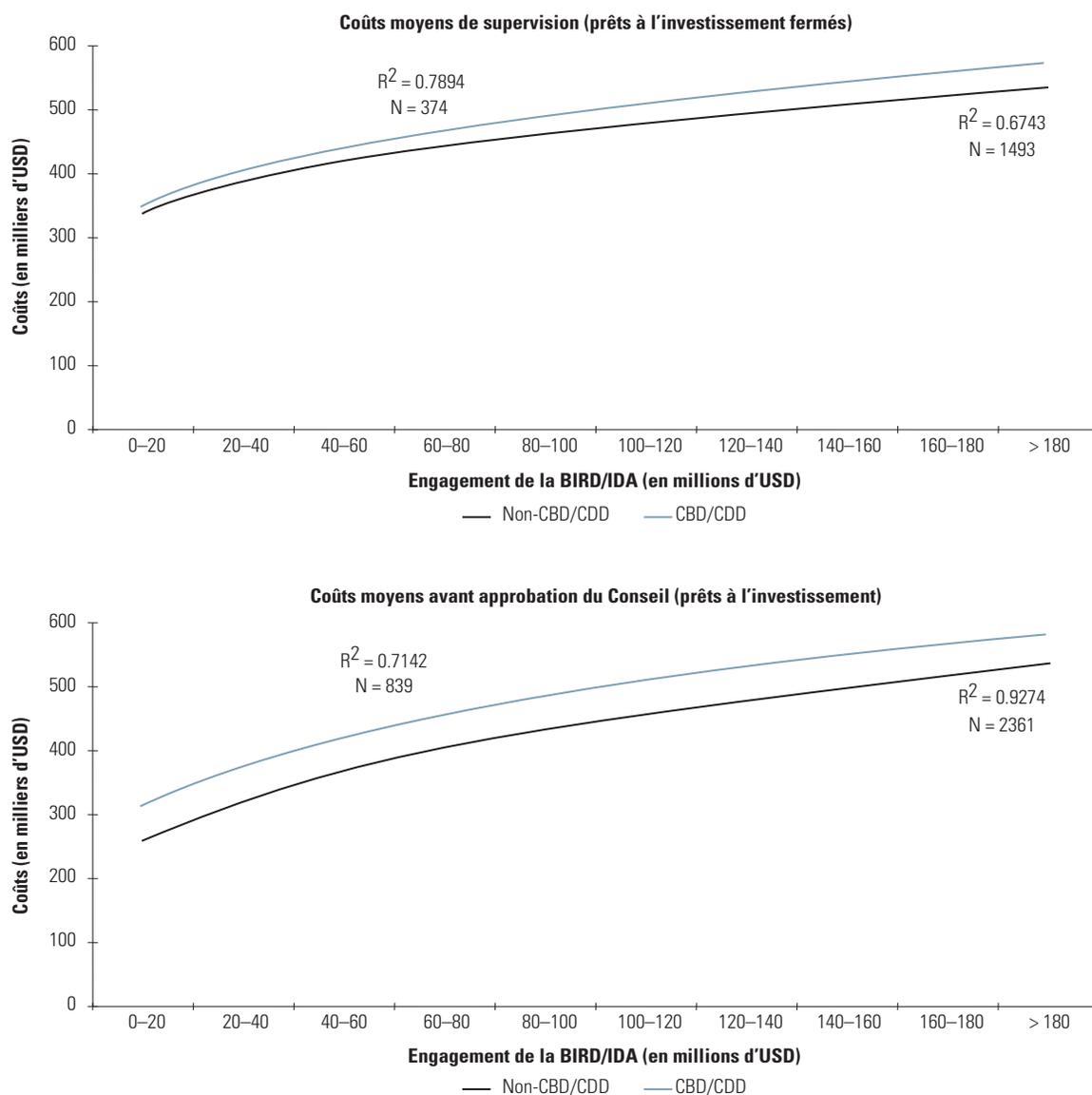
Il est en outre arrivé que la minutie de la Banque soit insuffisante dans certains cas. Les évaluations et études OED ont indiqué que même en soutenant une activité comme le secteur forestier, qui peut s'avérer être un avantage pour les populations les plus défavorisées, les problèmes importants comme leurs moyens de subsistance n'ont pas reçu l'attention nécessaire. Par exemple, lors des interventions forestières de la

communauté soutenues par la Banque au Népal et en Inde, la commercialisation de produits NTFP a été négligée (Kumar et autres 2000, Kumar 2002). On trouve l'une des raisons à ce problème dans les recherches, qui indiquent que les populations défavorisées restent souvent exclues des « espaces » participatifs générés par les interventions CBD/CDD et soutenues par les donateurs (Kumar et Corbridge 2002, Turton et Farrington 1998).²²⁻²³ Même si elles sont « officiellement » incluses dans ces « espaces » car il arrive que les projets exigent la présence de représentants des populations les plus défavorisées lors des réunions, leurs points de vue et leurs priorités risquent de ne pas être prises en compte dans les processus collectifs de prise de décision.²⁴

Il existe des cas où la position des plus défavorisés n'a fait qu'empirer le contexte d'un projet de la Banque. Par exemple, dans le cadre du projet de réhabilitation des bassins versants de l'Anatolie de l'Est (Eastern Anatolia Watershed Rehabilitation Project) (1993) en Turquie, les évaluations de l'OED ont conclu que « certaines personnes n'y avait rien à gagner sur le court terme, notamment les éleveurs sans terre ». Alors que l'évaluation reconnaît que les chefs des villages ont tenté d'allouer des avantages compensatoires à ceux qui n'avaient rien gagné, ceci s'est accompagné de défis difficiles à relever. En Inde, l'évaluation OED du projet forestier en Ethra Pradesh (Ethra Pradesh Forestry) a indiqué que les gardiens de troupeaux, les porteurs de bois de feu, les cultivateurs itinérants et un nombre disproportionné de femmes, tous appartenant aux groupes les plus défavorisés, n'avaient rien gagné. Au Népal, le Rapport OED sur les interventions forestières de la communauté (Community Forestry) (Kumar 2002) a noté qu'il y avait plusieurs raisons à ce phénomène.

L'évaluation OED du projet pilote Borgou (Borgou Pilot Project) au Bénin a indiqué que la contribution de la communauté, généralement exigée par les interventions de la Banque, a mis les plus pauvres à dure épreuve. Il

L'OED a comparé les coûts opérationnels encourus par la Banque dans le cadre des projets CBD/CDD par rapport aux projets non CBD/CDD et a conclu que ceux des projets CBD/CDD étaient supérieurs.

Figure 3.7 : Les projets CBD/CDD coûtent plus chers à la Banque que les projets non CBD/CDD

Source : Données de la Banque mondiale.

Remarques : On constate des différences importantes entre les projets CBD/CDD et les projets non CBD/CDD dans le cas des prêts à l'investissement de moins de 60 millions d'USD pour des coûts avant l'accord du comité. La moyenne des prêts à l'investissement des projets CBD/CDD est de 54 millions d'USD. Les résultats des coûts ont été cumulés entre projets et représentent une moyenne. Donc, l'expérience de chaque projet individuel et de chaque pays risque de varier. Les coûts CBD/CDD sont supérieurs que ceux des projets non CBD/CDD même lorsque ces coûts sont normalisés par taille de prêts.

est très difficile pour les plus défavorisés d'apporter leur contribution sous forme de sommes en liquides, donc ils offrent leur temps et se proposent comme main d'œuvre, ce qui les empêche de s'adonner à leurs activités

génératrices de revenus. Dans les cas où les riches apportent leur contribution au nom de la communauté, la position de l'élite occupe une place plus importante par rapport à celle des pauvres.²⁵

Les Stratégies de ciblage sophistiqué peuvent aider mais elles sont encore trop récentes pour pouvoir être évaluées

Certains projets CDD récents incorporent des stratégies de ciblage assez sophistiquées, (Encadré 3.4) et leur capacité à mieux atteindre les pauvres doit être évaluée attentivement une fois le projet terminé. Mais les conclusions de certaines évaluations, des rapports de fin d'exécution, des études pays et l'examen documentaire de six projets CDD en cours indiquent quelques raisons pour lesquelles il peut être difficile de mettre en œuvre ces stratégies.

D'abord, les pressions politiques dans le pays compliquent la situation. Par exemple, en Indonésie, les travaux effectués sur le terrain pour l'évaluation OED du Projet du Fonds de développement des Kecamatan (Kecamatan Development Fund Project) ont conclu que comme les données de l'enquête relatives à la pauvreté ont servi à classer les communautés, il est encore nécessaire pour des raisons politiques d'inclure les provinces dont le pourcentage de défavorisés est inférieur. Les conclusions antérieures de l'évaluation OED du projet d'infrastructure de la communauté de la frontière du Nord Ouest du Pakistan (Pakistan North West Frontier Community Infrastructure Project) ont également indiqué les interférences politiques dans la sélection des communautés.

Deuxièmement, en raison du nombre limité de données, les projets pourront trouver difficile d'atteindre les populations défavorisées. Par exemple, au Vietnam, les données du gouvernement servent à identifier les communes les plus pauvres dans le cadre des derniers projets CDD (Encadré 3.4) mais certains sont sceptiques quant à la fiabilité de la méthodologie utilisée par le gouvernement pour identifier les populations défavorisées (Minot et Baulch 2004, Yukio 2001). En Inde, le manque d'informations fiables qui permettent d'identifier les pauvres constitue une contrainte importante dans le Projet des initiatives de pauvreté dans le district d'Ethra Pradesh (Ethra Pradesh District Poverty Initiatives Project) (2000).²⁶

Troisièmement, dans certains pays, les efforts de la Banque pour atteindre les communautés les plus pauvres ont été entravés par les difficultés

d'accès à ces populations. Par exemple, les données des ménages dans le cadre du projet au Madhya Pradesh indiquent qu'en moyenne, les membres des communautés de villages éparpillés sont moins riches que ceux

qui sont proches des villes et qui sont moins éparpillés. Pourtant, il semblerait qu'une part assez importante des ressources du projet aient été amenée vers des villages du dernier type.

La participation massive des femmes dans le processus de développement est toujours aussi vague

La Banque envisage de faire de l'égalité des sexes un principe d'élaboration clé des interventions CBD/CDD car les femmes dans de nombreux endroits du monde souffrent de contraintes socioculturelles en matière de participation au développement. Pour évaluer le niveau d'égalité des sexes dans les interventions CBD/CDD, il convient de s'attacher à deux aspects : dans quelles mesures les femmes ont-elles profité du processus de participation et dans quelles mesures les infrastructures ou les activités ayant bénéficié d'un soutien leur ont-elles fournies un avantage ?

Les recherches, les évaluations OED et les études pays indiquent qu'en raison des stratégies spécifiques de ciblage des sexes et le fait que ces projets aient soutenu des lois qui encouragent l'égalité des sexes, les projets CBD/CDD ont contribué à une égalité plus « officielle » des femmes dans les « espaces » participatifs qu'il était plus difficile de prévoir de par le passé.²⁷ Cependant, le succès de l'égalité « substantive » des femmes est mitigé selon les recherches en raison des normes sociales qui définissent les rôles des sexes (Agarwal 2000a, 2000b, 2001, Cornwall 2003). L'examen thématique OED du programme forestier de la communauté au Népal a indiqué que « le degré de participation et d'implication des femmes dans les activités de groupes utilisateurs est un reflet de leur position dans la société népalaise. En matière de responsabilisation des femmes, les activités forestières de la communauté peuvent contribuer

L'étude de cas a révélé que des coûts importants avaient été encourus par le gouvernement au titre du temps passé par les fonctionnaires pour mettre en œuvre l'approche participative.

à l'amélioration de leur statut social mais il est futile d'espérer qu'elles puissent transformer de manière radicale les relations entre les sexes. L'évaluation OED du Projet pilote Borgou (Borgou Pilot Project) au Bénin a remarqué la nécessité de porter une attention particulière aux facteurs sociaux et culturels locaux pour définir des objectifs réalistes en ce qui concerne les sexes (Kumar 2002). En Égypte, dans le cadre du Projet Matrouh, qui met particulièrement l'accent sur les femmes, les réunions de groupes de discussion avec les communautés ont révélé que le pourcentage des femmes qui pensent avoir retiré un avantage du projet variait considérablement. Ces sept groupes de discussion ont indiqué qu'il n'y avait aucun leader élu de sexe féminin ou aucune association de femmes et qu'il y avait des raisons de s'inquiéter de l'absence de commercialisation des produits fabriqués par les femmes.

Effacité

L'efficacité n'a pas constitué un objectif principal dans le soutien de la Banque pour les projets CBD/CDD

Idéalement, l'efficacité devrait être examinée à deux niveaux dans les projets CBD/CDD : D'abord, on devrait vérifier l'efficacité absolue au niveau du projet individuel, comme cela devrait déjà être le cas dans tout projet de la Banque, par le biais de taux de rendement ou d'autres mesures ; et deuxièmement, on devrait s'attacher à l'efficacité comparative comme une approche alternative au développement en comparant les coûts et avantages d'essayer d'encourager le développement par le biais d'une approche CBD/CDD par rapport à une approche non CBD/CDD (Annexe J).

Moins d'un cinquième des projets CBD/CDD achevés a calculé le taux de rendement économique

À l'échelle de chaque projet individuel, pour la majorité des interventions CBD/CDD, aucun taux de rendement économique (TRE) n'a été calculé que ce soit a priori ou a posteriori. Parmi les projets achevés sur une population de 847, 24 pour cent seulement ont tenté de calculer un TRE lors de l'évaluation et 17 pour cent ont indiqué

l'avoir calculé une fois le projet achevé. Cela est tout à fait différent des 39 pour cent lors de l'évaluation des projets non CBD/CDD et 34 en fin de projet. Même s'il est raisonnable d'affirmer qu'un TRE ne peut pas être calculé a priori dans les projets CBD/CDD car les investissements dans les sous-projets ne sont pas identifiés lors de l'évaluation, ce qui est raisonnablement possible de calculer sont les TRE des sous-projets typiques que les interventions proposent de soutenir. Le calcul des TRE en fin de projet pour au moins un échantillon de sous-projets devrait constituer une obligation pour tous les projets car à ce stade, tous les coûts et de nombreux bénéfices sont identifiés ou peuvent être estimés. La raison qui explique pourquoi de nombreux RFE ne calculent pas de TRE en fin de projet est qu'aucun TRE n'a de toute façon été calculé au stade évaluation.

Au cours des dernières années, une plus grande attention a été portée aux études d'impact. Dans de nombreuses interventions, des études d'impact ont été organisées à mi-chemin et en fin de projet. Cette étude a examiné la qualité de certaines de ces études d'impact et a conclu qu'elles manquaient de fondement méthodologique.²⁸ La raison essentielle serait attribuée à la médiocrité des données disponibles et à l'absence de références fiables pour effectuer des comparaisons. En l'absence de données de références, l'approche « avec ou sans » est tentée, mais sans succès probant.

Les coûts de la Banque dans le cadre des projets CBD/CDD ont été nettement supérieurs que ceux des projets non CBD/CDD

À part les tentatives mises en œuvre d'une manière limitée dans le cadre des analyses de rentabilité, il n'existe aucune analyse systématique sur les coûts et bénéfices des projets CBD/CDD par rapports aux projets non CBD/CDD du point de vue de la Banque. La seule source pertinente que l'OED a été en mesure de localiser est un document de travail (Hentschel 1994) qui fait une étude comparative entre les coûts de préparation des projets participatifs de la Banque et ceux des projets non participatifs et a conclu que les coûts afférents aux projets non participatifs étaient plus élevés. Aux fins de cette étude, l'OED a comparé les coûts opérationnels

encourus par la Banque dans le cadre des projets CBD/CDD par rapport aux projets non CBD/CDD et a conclu que ceux des projets CBD/CDD étaient supérieurs de 10 % (Figure 3.7 et Annexe J). Les perceptions du personnel de la Banque (Annexe L), révélées par le biais d'une enquête auprès de ces derniers, sont en phase avec ces conclusions. Aucune étude jusqu'à ce jour n'a tenté de se pencher davantage sur ce problème afin d'explorer ce que ces coûts plus élevés encourus par la Banque pouvaient signifier par rapport aux avantages apportés par une approche CBD/CDD.

Pour la Banque, ces coûts plus élevés peuvent se justifier sous deux conditions : d'abord, si les coûts plus élevés sont fixes et que la Banque continue d'organiser plus de projets CBD/CDD à l'avenir, la moyenne des coûts afférents à ces interventions pourrait chuter ; et deuxièmement, si les avantages pour les pays clients ont des chances de devenir très importants grâce à cette nouvelle approche, la Banque est prête à encourir ces coûts supplémentaires aux fins d'obtenir une réduction de la pauvreté. Il n'existe aucune preuve confirmant que cette première condition ait des chances de se produire. Si les projets de la Banque adhèrent à une véritable approche du processus d'apprentissage (Korten 1980), alors chacune des interventions de la communauté devra être réalisée en fonction des besoins de chaque communauté en particulier. Dans ces circonstances, la probabilité d'une baisse des coûts suite à une économie d'échelle est faible.

Le coût encouru par le gouvernement au titre de l'approche CBD/CDD a été substantiel...

Dans le cadre de la deuxième condition, les enquêtes auprès des fonctionnaires du gouvernement dans les pays inclus dans l'étude de cas (Annexe I) ont révélé que des coûts importants avaient été encourus par le gouvernement au titre du temps passé par les fonctionnaires pour mettre en oeuvre l'approche participative, cependant, il est raisonnable de s'attendre à ce que ces coûts baissent au fil du temps. Environ 75 % des fonctionnaires du gouvernement central du Bénin, du Népal et du Vietnam, 75 % des fonctionnaires du gouvernement local au Bénin et 80 % au Brésil ont reconnu qu'ils avaient passé plus de temps, et

donc qu'il y avait les implications en termes de coûts encourus par le gouvernement pour mettre en place un processus participatif.

Pourtant, les coûts réels encourus par le gouvernement au titre des infrastructures ont été inférieurs...

Les coûts du gouvernement en terme d'infrastructure dans le cadre des projets CBD/CDD se sont avérés inférieurs à ceux des projets non CBD/CDD. Les études organisées au Népal (SAPROS & IFAD 2002, SAPROS & Banque mondiale 2000) et les travaux effectués dans le cadre des études de cas au Brésil et en Égypte ainsi que les évaluations OED en Indonésie confirment ces conclusions.

...les communautés supportent une partie des coûts afférents à l'infrastructure de livraison des services dans le cadre des interventions CBD/CDD

Il est fréquent que les coûts unitaires des infrastructures soient inférieurs car les communautés partagent le coût de la construction et apportent leur contribution aux opérations et services d'entretien (ou même les fournissent). L'autoévaluation récente de la Banque sur les fonds sociaux dans six pays (Banque mondiale 2003d) a indiqué que la gestion communautaire des investissements fournissait une occasion non négligeable de faire des économies de coûts pouvant aller jusque 25 à 50 pour cent.²⁹ Cependant, l'avantage (ou l'inconvénient) de déplacer une partie de ces coûts pour qu'ils soient pris en charge par la communauté ne constitue pas outil d'aide à la décision d'accroître le soutien aux projets CBD/CDD. Comme le démontrent les recherches, le coût de la participation communautaire (apport en espèces, en nature ou sous forme de main d'œuvre) peut s'avérer important, notamment dans le cadre d'une approche participative plus intensive.³⁰ En ce qui concerne les coûts de substitution du temps passé par les membres de la communauté dans les réunions avec les donateurs et les fonctionnaires, ces derniers sont toujours plus élevés. Le manque de discussion sur les avantages du temps consacré lors des évaluations de rapport porte à croire que les coûts de substitution du temps passé

sont supposés inférieurs pour les ménages issus des communautés les plus défavorisées. En réalité, les études sur la gestion des fermes réalisées au cours des années ont généralement indiqué que ce n'était pas toujours le cas et ont souligné les coûts élevés encourus lors des périodes nécessitant une forte présence de main d'œuvre agricole (Schultz 1964, Collinson 1982, Renata et Houston 2002).³¹

En outre, le fait de ne tenir compte des coûts qu'en termes de construction des infrastructures et flux de services n'est pas suffisant (même si les coûts de la communauté sont pris en compte) car les projets CBD/CDD, et plus particulièrement les projets CDD, tentent également d'améliorer la capacité des communautés. Par conséquent, il est nécessaire de tenir compte des coûts encourus au titre des exercices de renforcement des capacités, aussi bien en ressources et en temps passé par les fonctionnaires et les communautés. En estimant le temps passé par la communauté au niveau de la mise en œuvre du sous-projet et du renforcement des capacités, il serait possible d'obtenir une approximation globale des coûts afférents aux interventions CBD/CDD. (Consulter l'Annexe J, Encadré J.1 pour un exemple).

L'évaluation comparative de tous les avantages constitue un exercice tout aussi difficile

Les avantages liés aux activités de renforcement des capacités sont particulièrement difficiles à évaluer, par exemple, que doit-on faire si les gains obtenus au titre des exercices de

renforcement des capacités se concentrent sur une petite portion de la population ? Est-ce positif ou négatif ? La manière la plus sûre d'évaluer les avantages serait de s'attacher à leur impact sur la pauvreté. Si les projets CBD/CDD permettent une réduction de la pauvreté et que les projets non CBD/CDD ne le font pas ou le font de manière inadéquate, alors cela peut valoir la peine de dépenser plus pour obtenir les résultats souhaités. Cependant, si l'impact sur la réduction de la pauvreté ne devient pas nettement plus fort pour les projets CBD/CDD, alors les coûts supplémentaires de l'approche CBD/CDD peuvent ne pas en valoir la peine. Même si la réduction de la pauvreté reste un objectif majeur pour un grand nombre de ces projets, une évaluation comparative à part entière au sujet de l'impact sur la pauvreté des différentes approches mériterait des recherches plus approfondies. Les preuves à ce sujet sont limitées car elles ne parlent pas de ce que croient les fonctionnaires des pays faisant l'objet d'études de cas et les références dans les recherches sont très limitées.³² Les fonctionnaires des quatre pays ayant fait l'objet d'études de cas ont indiqué que les projets qui incluaient la participation communautaire avaient de meilleurs résultats que ceux qui ne l'incluaient pas (Annexe I). Il est également commun d'affirmer que si les communautés sont prêtes à apporter leur contribution aux sous-projets, elles doivent avoir le sentiment que les bénéfices des interventions CBD/CDD sont au moins égaux aux coûts.



Renforcement et pérennité institutionnels

Ce chapitre s'appuie sur les études de cas, les évaluations de projet et les recherches pour évaluer la mesure dans laquelle les interventions CBD/CDD ont renforcé les capacités des emprunteurs au niveau du gouvernement central, de l'état et régional pour leur permettre de faire un usage efficace de leurs ressources humaines, financières et naturelles.

Les récents projets CBD/CDD ont surtout mis l'accent sur la création de partenariats entre les groupes de communautés et les organisations gouvernementales locales et sur la réforme de décentralisation. Cette étude ne cherche pas à évaluer les avantages et inconvénients de la décentralisation, mais par contre elle tente de déterminer si l'élaboration et la mise en oeuvre des projets CBD/CDD soutenus par la Banque ont bien permis de renforcer les capacités des gouvernements locaux dans les pays clients. Les capacités au niveau de la communauté, question critique pour les projets CBD/CDD, ont été traitées dans le Chapitre 3.

Ce chapitre évalue également la pérennité des projets CBD/CDD. Des interviews auprès du personnel de la Banque révèlent que dans le contexte des interventions CBD/CDD, le sens de pérennité n'est pas le même pour l'ensemble du personnel de la Banque. Pour certains d'entre eux, cela implique surtout une pérennité des processus communautaires, pour d'autres CBD/CDD est simplement un moyen d'arriver à une fin et pérennité se rapporte aux

investissements dans des infrastructures. Pour d'autres encore, elle se rapporte à la répartition des ressources, y compris un soutien à la décentralisation.

Renforcement Institutionnel

L'impact sur le développement institutionnel s'est renforcé au fil du temps

Les projets n'ont pas permis la réorientation radicale vers les institutions qui était nécessaire pour entreprendre les projets CBD/CDD, mais ils ont permis de renforcer les institutions gouvernementales

Les recherches montrent que l'institutionnalisation de l'approche CBD/CDD nécessite une réorientation radicale de la manière dont les gouvernements et bureaucraties opèrent (Shepard 1998, Thompson 1995). Ceci nécessite des changements au niveau des procédures de gestion et d'organisation et dans les comportements et attitudes du personnel, ce qui prend du temps à consolider (Pimbert et autres 2000). Cette étude

a conclu qu'une telle réorientation radicale ne s'était pas encore produite dans la plupart des pays clients de la Banque comme l'a démontré les études de cas OED et les évaluations sur les pays, bien que les interventions CBD/CDD aient contribué aux changements dans les attitudes des fonctionnaires du gouvernement et aient permis l'instauration d'une politique de soutien et de réformes juridiques.¹

Les projets ont soutenu les changements d'attitude des fonctionnaires du gouvernement pour qu'ils travaillent main dans la main avec les communautés

Les enquêtes auprès des fonctionnaires des cinq pays ayant fait l'objet d'une étude de cas et les conclusions des évaluations projets indiquent une plus grande acceptation à tous les niveaux du gouvernement de la valeur de l'implication des communautés dans la livraison de services / activités et une meilleure compréhension et plus grande capacité à mettre en oeuvre une approche participative au développement. Par exemple, les évaluations OED du Projet de réhabilitation des bassins versants d'Anatolie de l'Est (*Eastern Anatolia Watershed Rehabilitation Project*) en Turquie notent qu'au niveau central, des provinces et de la communauté, il était de notoriété publique que la Banque avait lancé de nouvelles idées sur les processus de participation de la communauté. L'évaluation OED du Projet sur le Fonds de développement de la communauté en Erythrée (*Community Development Fund Project in Eritrea*) note que les administrations d'exécution du pays avaient perçu cette approche de la contribution des communautés comme une leçon utile.

Les projets ont soutenu les réformes politiques et juridiques

Grâce à la présence de la Banque, les gouvernements ont souvent eu envie de « pousser » les changements juridiques et politiques portant sur des questions politiques délicates.

Grâce à la présence de la Banque, les gouvernements ont souvent eu envie de « pousser » les changements juridiques et politiques portant sur des questions politiques délicates. Les études OED indiquent, et les

évaluations de projet le confirment, que la présence de la Banque dans des secteurs comme le secteur forestier en Inde et au Népal, a encouragé les gouvernements d'Inde et du Népal à prendre des mesures concernant un certain nombre de questions politiques critiques, ce qui a permis d'amorcer les vagues de changement dans ce secteur. Cependant, il est occasionnellement arrivé que des questions politiques importantes n'aient changé qu'à courte échéance comme ce fut le cas en Egypte, probablement en raison des difficultés d'obtenir la participation de la communauté sur place.²

Il semble que la plupart des pays soient prêts aujourd'hui à adopter une approche participative qui soit à mi-chemin entre une approche « à partir de la base » et une approche « descendante » dans le cadre des politiques de développement. Comme il a été noté dans le Chapitre 3, les enquêtes et interviews auprès des fonctionnaires des pays faisant l'objet d'études de cas, indiquent que les fonctionnaires aux niveaux central et local interprètent la participation communautaire de manière légèrement différente de la Banque ; ils la voient plus comme un moyen de faire plus avec moins plutôt que de mettre les communautés sous contrôle. Comme il a été également noté cependant, les attitudes changent.

Mais, ni les réformes politiques et juridiques ni les changements d'attitude n'apportent la garantie que l'approche CBD/CDD sera mise en oeuvre de manière efficace. Plusieurs facteurs pourraient rendre difficile la transformation des projets de réformes en dispositions qui fonctionnent efficacement. Les sections suivantes explorent certaines des questions concernant les réformes politiques, y compris le lien avec la décentralisation.

La médiocre coordination entre les divers départements du gouvernement et les différents niveaux de gouvernement est un heticap pour les projets CBD/CDD

Bien que la majorité du personnel du gouvernement central des pays étudiés signale une augmentation du nombre de réunions interministérielles, (Annexe I), les progrès en matière de coordination sont cependant limités, tout au moins dans le cas des pays étudiés. Les

problèmes de coordination interdépartementale apparaissent car les ministères continuent d'être organisés de manière sectorielle et la culture sectorielle est si ancrée qu'il est difficile pour les divers départements de travailler ensemble dans le contexte d'une intervention de la Banque. Têtis que la médiocre coordination entre les départements du gouvernement affecte la mise en œuvre des interventions CBD/CDD mais aussi celle des non CBD/CDD, les interventions CBD/CDD qui exigent en outre une coordination interdépartementale au niveau local connaissent ainsi les implications les plus négatives. Par exemple, en Egypte, la plupart des membres du personnel du gouvernement interrogés croit que la coordination interdépartementale à des niveaux supérieurs entre les secteurs s'est quelque peu améliorée au cours des cinq dernières années, mais que les problèmes de coordination entre les membres du gouvernement au niveau de la communauté persistent. Chaque projet CBD/CDD est mis en œuvre par un département différent et possède son propre mécanisme de consultation de la communauté et de classification des sous-projets.

En outre, malgré les progrès constatés dans le domaine de la décentralisation, les études de cas sur le Bénin, le Népal et le Vietnam ont indiqué que la relation entre les différentes couches du gouvernement reste difficile. Les capacités du gouvernement aux niveaux inférieurs dans les trois pays restent faibles et les rôles des fonctionnaires à différents niveaux ne sont pas clairement définis. Comme dans le cas de la coordination entre les différents départements du gouvernement, une faible capacité au niveau du gouvernement local pose plus de problème dans le contexte des interventions CBD/CDD car les fonctionnaires locaux sont souvent directement impliqués dans la mise en œuvre du projet. Vingt pour cent seulement des membres du personnel de la Banque ont indiqué qu'ils étaient satisfaits ou très satisfaits de la coordination au sein des gouvernements des pays emprunteurs pour les interventions CBD/CDD (Annexe I).

Il n'existe aucune preuve indiquant que l'approche participative a été massivement adoptée en dehors des projets CBD/CDD de la Banque

Les preuves des études de cas des pays et des évaluations projets indiquent en outre qu'il est possible qu'un projet de la Banque réussisse à impliquer un pays pour qu'il expérimente (ou adopte) une approche motivée par la demete dans le contexte d'un projet dans un secteur donné, les autres départements du gouvernement ne soutiennent pas forcément cette approche. Par exemple, au Vietnam, un examen interne de la Banque démontre que, têtis que le Projet de développement et de protection des terrains marécageux côtiers (*Coastal Wetlets Protection et Development Project*) (2000) permet de planter des mangroves dans le cadre d'une participation bénéficiaire, le gouvernement dispose de sa propre approche programmatique pour replanter des mangroves sur le littoral. Le rapport note que la manière dont le gouvernement va s'approprier le projet de la Banque reste vague étant donné qu'un projet rival est en train d'être mis en place, ou se demete pourquoi la Banque ne finance pas le programme du gouvernement, après une négociation et un partage des coûts impliqués. En Indonésie, alors que la mission sur le terrain de l'évaluation OED démontre clairement qu'au niveau du gouvernement du district et en dessous, les processus introduits par le Projet sur le fonds de développement des Kecamatan (*Kecamatan Development Fund Project*) ont été acceptés par le gouvernement comme étant la bonne approche au développement, la pérennité reste difficile à prévoir et dépend dans une vaste mesure de l'attitude du gouvernement à l'égard de la décentralisation.

Enfin, la Banque elle-même n'a jamais mis en place une politique cohérente entre les projets au sein d'un même pays, un point qui semble évident étant donné son approche de la réforme sur la décentralisation.

Le soutien aux réformes de décentralisation et au renforcement de la capacité du gouvernement local dans le cadre de projets CBD/CDD a augmenté considérablement ces dernières années.

Encadré 4.1 : Stratégies hétérogènes : l'expérience du secteur routier au Népal

Afin de renforcer les capacités restreintes des Comités de développement de district, le gouvernement a créé, sous la houlette du ministère du Développement local, le Département de développement des infrastructures locales et des chemins agricoles (DOLIDAR), qui dispose de divisions à l'échelle des districts. Le DOLIDAR, dont la mission consiste à fournir des conseils et un soutien technique aux comités de district dans le cadre d'activités de développement, a souvent tenu un rôle plus vaste et entravé l'autonomie des comités. Selon le RFE du Projet d'infrastructures rurales, l'équilibre des rôles entre le DOLIDAR et les comités de district a été trouvé lors de la mise en œuvre du projet. Cela étant, l'existence même d'une solution provisoire et la présence d'une division d'une organisation gouvernementale

centrale au niveau des districts a deux conséquences : Tout d'abord, le renforcement des structures provisoires absorbe des ressources considérables. En effet, une partie des ressources allouées au Projet d'infrastructures rurales ont été consacrées au renforcement du DOLIDAR, alors qu'elles auraient pu être employées à renforcer les organes à l'échelle des districts. La proposition de Projet d'amélioration du désenclavement des zones rurales, toujours en cours de préparation, devrait encore prévoir une aide au renforcement des capacités du DOLIDAR. Ensuite, la présence de structures parallèles sème la confusion sur l'autorité dont disposent les organes de district dans les activités de développement.^a

Source : Étude-pays du Népal.

a. La Direction note que la plupart des opérations CDD au Népal ont affiché des résultats satisfaisants.

Les projets CBD/CDD soutiennent de plus en plus la réforme de décentralisation du gouvernement

Le soutien aux réformes de décentralisation et au renforcement de la capacité du gouvernement local dans le cadre de projets CBD/CDD a augmenté considérablement ces dernières années. Sur les 84 projets de l'échantillon, 57 ont soutenu certaines formes de décentralisation du gouvernement et un grand nombre d'entre eux l'ont fait ces dernières années. Les analyses menées dans le cadre de cette étude aux fins de l'Examen du portefeuille ainsi que les études pays ont révélé que deux facteurs fondamentaux pouvaient entraver les progrès en matière de décentralisation, même si les projets CBD/CDD sont bien élaborés. D'abord, la réussite du développement de la décentralisation dans un pays dépend de l'engagement de l'emprunteur vis-à-vis du processus de réforme. Par exemple, en Egypte, l'étude de cas a indiqué que les progrès en matière de décentralisation avaient été limités essentiellement en raison de l'absence d'appropriation des gouvernements. Dans ce contexte, les projets CBD/CDD examinés dans ce pays n'ont pas pu accélérer la décentralisation

cadre de travail juridique de la décentralisation et les niveaux auxquels sont mis en oeuvre les projets CBD/CDD de la Banque. Par exemple, au Bénin, l'évaluation OED du Projet pilote Borgou a indiqué que le projet avait soutenu des activités au niveau du village tandis que la décentralisation avait soutenu des activités au niveau de la communauté.^{3, 4}

Chaque projet CBD/CDD adopte une stratégie distincte

Il ressort de quatre études-pays sur cinq que la Banque n'a pas fait preuve de constance dans les stratégies de décentralisation mises en œuvre dans le cadre de ses projets CBD/CDD à travers chaque pays. Au Népal, par exemple, à la lumière des maigres capacités disponibles au niveau local, les projets CBD/CDD soutenus par la Banque ont prévu de fournir une assistance technique destinée à renforcer les institutions des collectivités locales. Néanmoins, par la même occasion, la Banque a également soutenu la création de solutions « provisoires » pour la mise en place des projets CBD/CDD au niveau local, qui ont entravé les progrès de la décentralisation. Les conséquences sont particulièrement préoccupantes lorsque ce sont la formation et les autres activités de renforcement des capacités des organisations de district qui échouent, comme cela a été le cas dans le Projet d'infrastructures

La Banque n'a pas fait preuve de constance dans les stratégies de décentralisation.

et la capacité de réponse au niveau local. Ensuite, la réussite peut être entravée par le manque d'harmonie entre le

rurales au Népal. Le besoin de solutions « provisoires » est alors prolongé, ce qui bride l'avancée de la décentralisation (Encadré 4.1). C'est peut-être ce manque de constance dans la stratégie de la Banque qui ressort dans l'Étude du gouvernement central au Népal, lorsque seuls 19 % des fonctionnaires interrogés estiment que la Banque est en mesure de renforcer la capacité des collectivités locales à promouvoir les interventions participatives (Annexe I). De même, au Vietnam, si des actions telles que le Projet communautaire d'infrastructures rurales (2001) ont fourni une aide technique aux collectivités locales, leur mise en œuvre s'est faite par le biais de l'érection de structures parallèles provisoires qui dirigent l'exécution de ces actions au niveau local, sous la responsabilité de ministères centraux.

Au Brésil, où la Banque apporte son soutien à des projets CDD dans le Nord-Est depuis plus d'une décennie, elle a également contribué à la création de structures parallèles. Les projets de CDD dans le Nord-Est consistent essentiellement à établir une structure qui vient se juxtaposer au

processus de planning des autorités municipales (Encadré 4.2). En instituant des conseils municipaux ad hoc pour sa mise en œuvre, le projet a contribué à la prolifération de ces conseils, sans assurer de

grande coordination entre eux. Dans le Rio Grande do Norte, l'OED a découvert que les faibles capacités des conseils municipaux étaient en partie dues à un manque de formation.⁵ Bien que la Division technique du projet ait fourni une assistance aux conseils municipaux, l'aide est insuffisante. La plupart des conseillers interrogés ont déclaré avoir besoin d'un plus grand soutien, notamment pour obtenir des éclaircissements sur certaines questions, faute desquels ils ne peuvent progresser. Il est toutefois important de retracer le contexte du développement institutionnel balbutiant des conseils municipaux formés pour les projets. Beaucoup d'autres conseils municipaux

Il est rassurant de constater que l'on cherche de plus en plus à savoir si les fonds sociaux peuvent contribuer à la décentralisation, comment et dans quelles circonstances.

Encadré 4.2 : Les projets CDD de la Banque ont exacerbé la prolifération de conseils municipaux dans l'État du Rio Grande do Norte (Brésil)

Les communes brésiliennes affichent un grand nombre de conseils municipaux (IBGE 2003). De nombreux programmes fédéraux requièrent en effet la création d'un conseil ad hoc pour leur mise en œuvre à l'échelle municipale. Ces conseils sont généralement formés de représentants du gouvernement et d'organisations de la société civile. Des études de terrain dans le Rio Grande do Norte ont révélé que nombre de ces conseils ne disposent que de minces capacités et que leurs membres sont très souvent les mêmes. Le problème de la prolifération des conseils est tout particulièrement flagrant dans le domaine du développement agricole dans les zones rurales. Les communes perçoivent des fonds de deux principales sources : la Banque mondiale (par l'intermédiaire du Programme de réduction de la pauvreté RPAP et du Programme d'amenuisement de la pauvreté RPRP) et le ministère de l'Agriculture (par l'intermédiaire du Programme national de renforcement de l'agriculture familiale PRONAF). Ces deux organes de financement requièrent la mise en place de conseils municipaux pour exécuter leurs programmes.^a Les deux types de conseil présentent deux différences de taille : l'attribution des sièges et les modalités de financement. Tetis que la Banque requiert qu'une majorité des sièges soient occupés par des représentants de la société civile

dans les conseils des FUMAC (Fonds municipaux d'aide aux communautés), la société civile et le gouvernement sont représentés de manière égale au sein des conseils du PRONAF. Dans le cadre du PRONAF, les fonds sont transférés à la collectivité locale chargée de les répartir. Les communautés ne gèrent pas elles-mêmes ces ressources, mais elles reçoivent les équipements et les infrastructures des collectivités locales. Dans le cadre du programme de la Banque, les collectivités locales ne gèrent jamais les fonds des projets puisque ceux-ci sont transférés aux communautés, soit directement, soit par l'intermédiaire du conseil du FUMAC-P (Fonds pilote municipal d'aide aux communautés). Ces différences de traitement (et notamment la seconde) rendent la tâche difficile aux municipalités pour demeter une fusion des deux conseils, même si les sièges sont au final souvent occupés par les mêmes personnes. Seule une municipalité sur les 13 étudiées dans le Rio Grande do Norte a réussi à convaincre les deux organes de financement qu'il était préférable de disposer d'un conseil unique pour le développement rural car la juxtaposition de deux conseils municipaux agissant sans grande coordination sur le développement des zones rurales allait vraisemblablement entraîner une allocation peu efficace des ressources.

Source : Étude-pays du Brésil.

a. Les projets de suivi de la Banque s'appuient sur les conseils municipaux établis lors des projets antérieurs.

Les pays à revenu intermédiaire disposent d'un nombre limité d'ONG et bénéficient donc d'une moindre participation des ONG dans les projets CBD/CDD par rapport à leurs homologues à revenu faible.

partagent les mêmes faiblesses et certains sont moins efficaces que les conseils soutenus par la Banque. On peut en effet se demander s'il est dans l'intérêt des municipalités et du projet ou du programme de disposer de tant de conseils. Si les efforts de renforcement des capacités, aujourd'hui dispersés, ne ciblent qu'un seul conseil municipal intégré, ce dernier en serait vraisemblablement plus solide, plus efficace et plus efficient.⁶

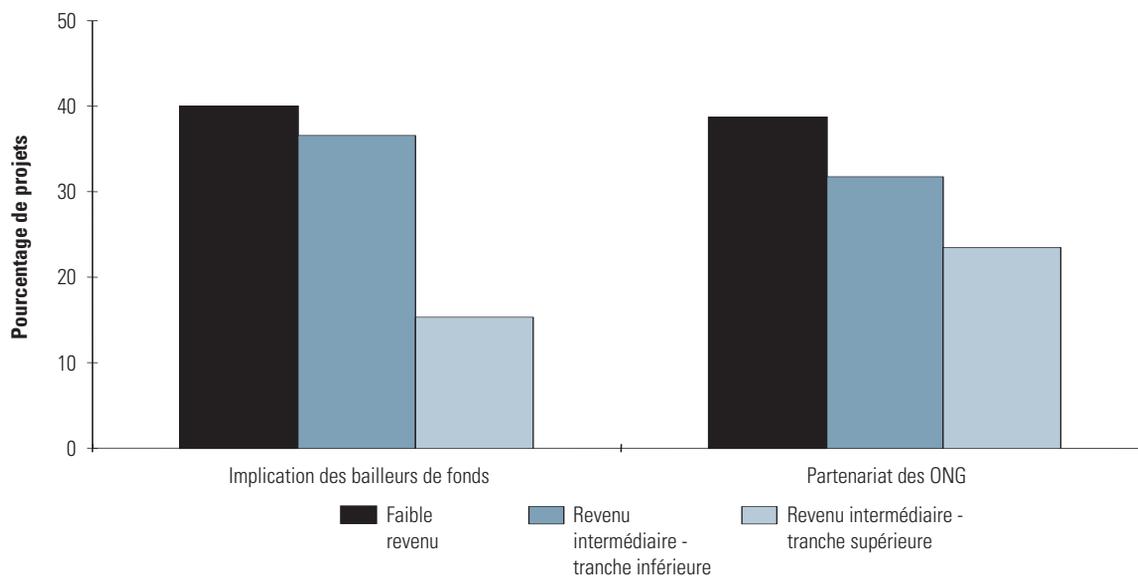
Le manque de constance montré par la Banque dans son aide à la décentralisation, au cours de projets CBD/CDD menés dans un même pays, est le plus frappant dans les pays qui ont bénéficié de son soutien dans le cadre d'accords institutionnels différents. Une telle situation peut envoyer un message contradictoire à l'emprunteur tout comme aux fonctionnaires des districts, tout particulièrement lorsque les deux projets sont censés avoir un effet direct

similaire sur la pauvreté. Aux Philippines, par exemple, la Banque apporte son soutien à plus de deux accords institutionnels qui se font concurrence.⁷ Le recours à des accords institutionnels différents se justifie lorsqu'il a pour but d'identifier le plus efficace avant de l'appliquer à plus grande échelle. En revanche, le soutien parallèle d'accords différents à travers de vastes régions et sur des périodes prolongées ne transmet pas le bon message aux emprunteurs et n'est pas de bon augure pour le développement institutionnel à long terme.

Les fonds sociaux maintenant bien plus attentifs à la question de la décentralisation

Il est rassurant de constater que l'on cherche de plus en plus à savoir si les fonds sociaux peuvent contribuer à la décentralisation, comment et dans quelles circonstances (OED 2002b). Un pas important a ainsi été effectué car les fonds sociaux se sont, par le passé, souvent soldés par des structures détachées des collectivités locales et qui ont démontré un impact limité (voire néfaste) sur le renforcement des capacités de ces autorités. Certains projets approuvés au cours de

Figure 4.1 : Les pays à revenu faible travaillent avec davantage de partenaires



Source : Données de la Banque mondiale.

l'exercice 2000, comme le Fonds d'investissement social en Zambie (ZAMSIF), visent à s'intégrer dans les efforts généraux de décentralisation du pays. Les autorités des districts se voient octroyer des responsabilités grandissantes dans le cycle de projet des sous-projets communautaires. Cela étant, si les documents de contrôle révèlent l'important renforcement des capacités entrepris pour les fonctionnaires de district, ils observent également que le transfert effectif des responsabilités des fonds sociaux aux districts est un phénomène de plus longue haleine et bien plus délicat à mettre en œuvre que prévu.

Les ONG, partenaires au développement dans le cadre des CBD/CDD

D'après les données dont dispose la Banque, 36 % des projets CBD/CDD bénéficiaient d'une forme de participation quelconque d'ONG, contre 8 % pour les projets non CBD/CDD. Par le passé, les ONG ont souvent apporté leur aide au développement des communautés, que ce soit dans l'établissement de diagnostics de participation par exemple, ou dans la préparation de programmes de développement local. Dans certains projets, comme le Projet d'assainissement de l'eau et de l'environnement de l'Uttar Pradesh (Uttar Pradesh Rural Water Supply et Environmental Sanitation Project) (1996), les ONG ont toutefois aussi apporté un soutien en ingénierie aux communautés. Les ONG ont par ailleurs joué un rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre de sous-projets communautaires, comme dans le cadre des projets de lutte contre le VIH/SIDA en Afrique.

Les projets CBD/CDD ont contribué à développer les capacités des ONG

D'après plusieurs évaluations de projets et les cinq études-pays menées, la capacité des ONG locales varie nettement entre pays, et au sein même des pays. Il est donc difficile de faire des généralisations. Toutefois, plusieurs projets CDD de la Banque ont contribué au renforcement des capacités des ONG, comme le Projet d'assèchement des terres sodiques d'Uttar Pradesh.

Les bases de données de la Banque (Figure 4.1) et les études-pays révèlent que les pays à revenu intermédiaire (Brésil, Égypte et Turquie,

parmi les pays étudiés) disposent d'un nombre limité d'ONG et bénéficient donc d'une moindre participation des ONG dans les projets CBD/CDD par rapport à leurs homologues à revenu faible. Cet état de fait est dû en partie à la présence d'autres organismes privés comme publics fournissant une assistance technique dans les pays à revenu intermédiaire. Au sein des pays à faible revenu, le Vietnam dispose d'ONG actives à l'international, mais les ONG sont peu nombreuses sur la scène locale. À l'inverse, les ONG sont très nombreuses à agir au niveau local au Bénin et au Népal. Au Bénin en particulier, l'étude-pays a révélé que la dynamique créée par les interventions CBD/CDD avait joué un rôle prédominant dans la multiplication des ONG locales. Les élites du pays, qui appartenaient traditionnellement aux rangs gouvernementaux, ont commencé à établir des ONG et à se tourner de plus en plus vers les bailleurs de fonds afin de trouver des ressources, et donc des opportunités.^{8,9} Si l'on ne peut encore clairement imaginer les répercussions de cette tendance à l'avenir, les études montrent que les représentants des agences donatrices et les fonctionnaires gouvernementaux du pays s'accordent à dire que ces intermédiaires ne doivent que très peu rendre des comptes aux communautés ou au gouvernement.

Le degré de succès des partenariats entre la Banque et les ONG apparaît également variable, et ce en partie du fait des différences de capacité entre ONG. C'est ce qu'a constaté une étude de l'OED sur l'implication des ONG dans tous les projets de la Banque (OED 1999a). À la question « Les interventions soutenues par les ONG génèrent-elles généralement de meilleurs résultats que les interventions de la Banque ? », les employés de la Banque ont répondu de façon relativement équilibrée, 31 % n'étant pas ou pas du tout d'accord, tandis que 26 % étaient d'accord ou tout à fait d'accord et 24 % se situant entre les deux. Ces réponses peuvent ne pas être très parlantes dans la mesure

Les ONG locales ont joué un rôle non négligeable dans les projets CBD/CDD afin d'atteindre les populations démunies et défavorisées ainsi que pour mobiliser les communautés.

La coordination des bailleurs de fonds est une tâche plus délicate dans le cadre d'un projet CBD/CDD que dans celui d'un projet non CBD/CDD.

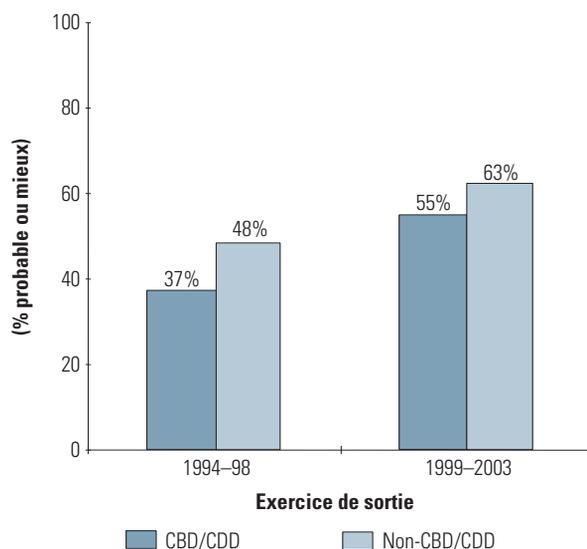
où la question est complexe et que la réponse dépend des expériences de la personne interrogée. Les groupes de discussion des ONG dans les études-pays ont quant à eux révélé que certaines organisations déploraient la relation inégale qu'elles entretenaient avec la Banque dans une intervention CDD et les procédures imposées par la Banque.

Le partenariat des ONG peut être important pour atteindre les populations démunies

L'Examen du portefeuille, les constatations des évaluations de projet et les études-pays ont révélé que les ONG locales, grâce à leur connaissance des conditions sur le terrain, ont joué un rôle non négligeable dans les projets CBD/CDD afin d'atteindre les populations démunies et défavorisées ainsi que pour mobiliser les communautés. Les ONG ont notamment contribué à mobiliser les agriculteurs et à diffuser la technologie, tout en aidant à établir le lien entre les

institutions à l'échelle des villages et les agences gouvernementales dans le cadre du Projet d'assèchement des terres sodiques d'Uttar Pradesh. Les évaluations de projet de l'OED ont également révélé que les ONG ont largement contribué à permettre à un nombre de villages plus élevé que prévu de bénéficier du Projet de remise en état et d'entretien des routes rurales au Pérou et à mettre en œuvre le Projet forestier d'Ethra Pradesh. Cela étant, l'étude-pays du Bénin a observé que les ONG peu qualifiées ont porté préjudice à la mise en œuvre dans ce pays. Au cours des projets de fonds social ainsi que de sécurité alimentaire menés au Bénin, de nombreuses ONG ont dû être suspendues en raison du niveau inacceptable de leur contribution. De nombreuses parties prenantes, dont le personnel de la Banque et les représentants d'autres agences donatrices du pays, ont exprimé leurs inquiétudes quant au rôle que peuvent tenir les ONG dans un certain nombre de projets CBD/CDD au Bénin. Elles ont en effet noté que lorsque les ONG perçoivent un pourcentage fixe du coût total d'un projet, elles ont tendance à inciter à la sélection des sous-projets les plus chers mais qui présentent les coûts opérationnels les moins élevés. Lorsqu'elles se comportent ainsi, les ONG peuvent compromettre le processus de participation. L'évaluation faite par l'OED du Projet de gestion des ressources du Nord-Pakistan a révélé qu'il y a des avantages, tout comme des inconvénients à confier l'intégralité, ou presque, des efforts de mobilisation des communautés aux ONG. Comme le souligne l'évaluation, « les compétences généralement reconnues des ONG plaident en faveur d'une telle approche. Cependant, les transferts de technologie au secteur public resteront indispensables et, afin de jouer un rôle clé, les services publics peuvent tirer parti d'une expérience directe des approches participatives. L'objectif doit donc être de déterminer des accords visant une prestation de services efficace et efficiente qui implique tous les acteurs : le gouvernement central, les ONG, le secteur privé, les collectivités locales et les communautés locales ».

Figure 4.2 : les projets CBD/CDD sont toujours moins viables que les autres mais leur viabilité s'améliore



Source : base de données de la Banque mondiale.

La participation des communautés est une stratégie encouragée par la plupart des bailleurs de fonds mais ces derniers n'ont pas établi de procédures de mise en œuvre communes

D'après les données dont dispose la Banque, 40 % des projets CBD/CDD et non CBD/CDD comptent plus d'un bailleur de fonds. Plusieurs évaluations des projets de la Banque (CBD/CDD et autres) ont souligné les difficultés qui surgissent lorsque les efforts des donateurs ne sont pas correctement coordonnés. Toutefois, l'étude de cas et l'évaluation de projet montrent que la coordination des bailleurs de fonds est une tâche plus délicate dans le cadre d'un projet CBD/CDD que dans celui d'un projet non CBD/CDD. Les études-pays menées au Bénin, au Népal et au Vietnam ainsi que les travaux effectués sur le terrain pour l'évaluation des projets au Bénin, au Ghana et au Mali ont confirmé qu'une même communauté dispose souvent de plusieurs bailleurs aux stratégies CBD/CDD diverses, ce qui donne un aspect peu coordonné à l'aide aux infrastructures ou aux activités. L'intervention de chaque donateur au niveau de la communauté peut requérir la création d'un comité distinct pour satisfaire les exigences de mises en œuvre. Tout cela crée une profonde confusion au sein des communautés et constitue un problème bien plus épineux que le préjudice porté à la capacité institutionnelle au niveau gouvernemental. Trente neuf pour cent du personnel de la Banque interrogé sur le sujet est d'accord ou tout à fait d'accord avec la remarque selon laquelle une mauvaise coordination des bailleurs de fonds dans le cadre d'un projet cofinancé pèsera vraisemblablement davantage sur les résultats d'un projet CBD/CDD que sur ceux des autres projets.

Des enquêtes menées auprès du personnel de la Banque et d'autres bailleurs de fonds dans trois des cinq pays étudiés ont révélé que si la plupart des donateurs sont favorables à une stratégie de participation des communautés, les visions sont plus divergentes sur le plan des programmes et des procédures de mise en œuvre. Au Népal, par exemple, les efforts de coordination de chaque représentant des bailleurs de fonds sont entravés par un sentiment de compétition entre les donateurs. La plupart des

représentants des bailleurs de fonds interrogés au Bénin ont indiqué que les problèmes de coordination pourraient être résolus en attribuant des secteurs distincts aux différents donateurs en fonction de leurs avantages concurrentiels, tout en organisant des réunions régulières afin de tenir le groupe informé. Au Vietnam en revanche, la quasi-totalité des représentants des bailleurs de fonds ont déclaré qu'une meilleure coordination par le gouvernement pourrait mettre un terme à ce problème.

Il est plus difficile de coordonner les efforts des bailleurs de fonds dans les petits pays à revenu faible que dans les pays à revenu intermédiaire

L'expérience du Bénin, du Népal et du Vietnam montre également que la présence de nombreux bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, lorsque chacun met des projets CBD/CDD en œuvre selon des procédures et des accords institutionnels différents, a demandé un effort considérable de coordination de la part de ces gouvernements et étendu leurs capacités institutionnelles limitées. Ces constatations sont corroborées par des publications.¹⁰

Dans les pays à revenu intermédiaire en revanche, d'après les données dont dispose la Banque (cf. Figure 4.1) et l'expérience des études-pays du Brésil et de l'Égypte, les bailleurs de fonds sont moins nombreux à être impliqués dans des projets CBD/CDD. Dans l'État du Rio Grande do Norte au Brésil par exemple, aucun autre bailleur n'apporte sa contribution aux projets CBD/CDD. Par ailleurs, les pays tels que l'Égypte disposent de capacités administratives et institutionnelles plus avancées pour prendre en charge la coordination.

Quelques-uns seulement des Documents de stratégie pour la réduction de la

Les infrastructures sociales ont été difficiles à maintenir après l'intervention de la Banque.

Les projets de la Banque ne prévoient généralement par d'investissement parallèle dans le secteur social et le secteur productif. De tels investissements pourraient garantir la viabilité à long terme.

pauvreté (DSRP) examinés, mais la plupart des Stratégies d'aide-pays (CAS), indiquent que la coordination des bailleurs de fonds est un problème (Annexe H). Puisque les DSRP sont censés indiquer les résultats d'un processus de discussion mené par les pays sur les priorités et les défis, cette constatation suggère que, pour une vaste majorité des emprunteurs, cette difficulté ne fait pas partie des priorités.

Pérennité

Les infrastructures et les activités sont difficiles à maintenir une fois les projets achevés

Certes, le portefeuille CBD/CDD est de plus en plus pérenne au fil du temps, mais il peut encore considérablement s'améliorer (Figure 4.2). Les notes de pérennité varient en fonction des régions, les premières places revenant à la région Moyen-Orient et Afrique du Nord, talonnée par l'Amérique latine et les Caraïbes¹¹ (Annexe G, Tableau G.3). Comme c'est le cas aussi au niveau des résultats, les projets CBD/CDD de plus grande envergure présentent une viabilité plus élevée que bien des projets plus modestes.

Quelque 37 % des évaluations de projet menées par l'OED qui sous-tendent cette étude jugent la viabilité improbable et plus de 30 % la jugent non-mesurable ou incertaine. Même celles qui estiment que la pérennité est probable manifestent des préoccupations, soit à l'égard de la maintenance des infrastructures ou des activités qui ont fait l'objet d'une aide, comme c'est le cas dans l'évaluation de l'OED sur le Projet de développement de Matrouh en Égypte, soit en raison de l'absence d'analyses pertinentes des capacités du gouvernement pour ce qui est de sa contribution en cours de projet et durant

Puisque seul le nombre d'écoles et de centres médicaux construits importe, la question de savoir comment ces infrastructures resteront en activité est reléguée à l'arrière-plan.

l'après-projet, comme l'illustre l'évaluation de l'OED sur le Projet de gestion des ressources du Nord-Pakistan.¹²

Ressources pour le fonctionnement et la maintenance : la contrainte de la rareté

Les projets CBD/CDD

ont soutenu un grand nombre d'infrastructures sociales au niveau communautaire dans bien des pays, comme des écoles et des centres médicaux.

Ces infrastructures ont été difficiles à maintenir après l'intervention de la Banque. Mansuri et Rao (2004, page 32), citant des études sur les projets concernant les ressources en eau en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud, ont découvert que même si les communautés réussissent au départ à monter le projet, elles manquent parfois de ressources matérielles pour poursuivre leurs efforts. Les évaluations de projet de l'OED indiquent également que les communautés les plus démunies ont des difficultés à trouver des ressources en leur sein afin d'assurer un fonctionnement et une maintenance continus.¹³ Les gouvernements eux aussi sont sous contrainte budgétaire.

Une étude préalable de l'OED (Kumar 2003) note que les projets de la Banque ne prévoient généralement pas d'investissement parallèle dans le secteur social et le secteur productif. De tels investissements pourraient garantir la viabilité à long terme car les capacités dont disposent les villages à leur niveau pour assurer le fonctionnement et la maintenance des investissements sociaux reposent finalement sur une meilleure capacité à générer des revenus à l'échelle locale. Les recherches de terrain effectuées au Brésil ont révélé que la plupart des communautés de l'État du Rio Grande do Norte n'avaient qu'un sous-projet approuvé, et ce en grande partie car les conseils municipaux dédiés aux projets ne pouvaient justifier un second investissement dans une communauté avant que chacune d'entre elles aient bénéficié au moins d'un investissement.¹⁴ Si l'Examen du portefeuille montre que les projets CDD réservent un rôle plus important aux communautés dans le fonctionnement et la maintenance de sous-projets que ce n'est le cas pour les projets CBD/CDD (Figure 2.2), il faut tout de même composer avec la contrainte difficile que sont les ressources, même dans les CDD.¹⁵

Plusieurs projets de la Banque requièrent la mise en place de fonds de maintenance.¹⁶ Selon l'étude-pays du Bénin, les contributions aux fonds de maintenance sont considérablement plus

faibles lorsque les communautés savent qu'elles peuvent faire appel à un autre bailleur de fonds ou au gouvernement lorsque les investissements préalables ne fonctionnent plus.^{17, 18} La présence de plusieurs bailleurs de fonds et ONG dans les mêmes villages pour soutenir diverses activités, sans coordination, peut renforcer la dépendance et atténuer le degré d'engagement des communautés envers la maintenance des activités.¹⁹ D'après les travaux menés sur le terrain pour l'évaluation par l'OED du Projet de développement des Kécamatans, les communautés négligent généralement les efforts de maintenance jusqu'à ce qu'ils soient absolument indispensables, comme lorsqu'une route devient totalement impraticable ou lorsqu'un pont est sur le point de céder. Elles font alors le strict minimum pour les remettre en état d'usage. L'évaluation par l'OED du Projet de gestion des ressources naturelles au Mali observe par ailleurs qu'un grand nombre d'infrastructures ont été construites au niveau du village, mais que très peu d'arrangements ont été pris pour assurer leur maintenance au niveau de la communauté. Ainsi, bien que les membres des communautés aient été conscients de l'importance de la maintenance et que bon nombre d'entre eux y aient été formés, en réalité, le manque chronique de ressources disponibles pour le fonctionnement et la maintenance s'est révélé être un obstacle de taille.

Maintien de services ou de revenus corrects : un défi encore plus important

Le Rapport sur le développement dans le monde intitulé Des services pour les pauvres (Banque mondiale 2004d) souligne combien il est difficile d'assurer que les infrastructures rendent effectivement des services.²⁰ S'il défend l'hypothèse selon laquelle les services peuvent être améliorés en modifiant les relations de responsabilité de rendre des comptes, comme dans le cadre des CDD, il manque encore de preuves pour l'étayer. Une étude menée récemment par la Banque (Wassenich et Whiteside 2004) a établi qu'il y a peu de preuves des impacts des CDD sur la qualité des services fournis. Les évaluations de projet et l'examen des RFE effectués par l'OED laissent apparaître qu'au

moment de leur conception, la plupart des projets CBD/CDD, y compris les projets CDD, ne portent qu'une attention très restreinte au maintien de services ou de revenus corrects. Ainsi, bien que les infrastructures aient bien été érigées dans un village ou une communauté, elles sont

souvent sous-utilisées ou utilisées à des fins différentes de leur objet d'origine. En outre, les services ou revenus d'une infrastructure requièrent l'examen de divers éléments liés à la coordination avec les divers départements gouvernementaux. Ils impliquent par ailleurs un accroissement des responsabilités financières pour le gouvernement, sous la forme de ressources supplémentaires, lorsque ce dernier doit par exemple verser les salaires des enseignants ou des médecins. L'Annexe P s'appuie sur l'expérience tirée des projets menés au Bénin pour illustrer ce point dans le cas des sous-projets de construction d'écoles.

Certains types de services sont bien plus difficiles à assurer que d'autres

Les constatations des évaluations de projet et d'études-pays de l'OED indiquent que la capacité de certains types d'infrastructures à assurer des services de qualité dépend de l'envergure et de la complexité du service concerné. Par exemple, pour assurer un enseignement de qualité dans une école, une coordination avec le ministère de l'Éducation est nécessaire pour garantir la disponibilité d'enseignants certifiés et de manuels et l'adhésion à un programme commun

central, entre autres. Les enquêtes menées auprès d'informateurs clés au Bénin ont révélé que, dans les écoles bénéficiant du Projet pilote du Borgou, 50 % des enseignants n'étaient pas des professeurs

Le fait de mettre récemment l'accent sur la responsabilisation et le capital social a permis d'accorder une attention bien meilleure à la compréhension des règles et règlements qui régissent les comportements dans les sociétés villageoises.

Mais les us et coutumes qui peuvent être propres à une communauté particulière et qui sont déterminants pour les activités collectives ont été trop occultés.

d'État certifiés, cette proportion passant à 80 % pour les écoles bénéficiant de l'aide du Fonds social, pour retomber à moins d'un tiers dans les écoles de référence (Annexe P). En Érythrée, l'évaluation par l'OED du Projet de fonds communautaire de développement a conclu que les centres médicaux bénéficiant du soutien du projet avaient pâti du manque criant de médecins dans le pays. En revanche, un programme d'approvisionnement en eau d'un village peut continuer à fournir ses services moyennant une aide technique minimum en dehors du village. Ironie, c'est que dans plusieurs des pays les plus démunis, où l'environnement institutionnel est le moins solide et où la coordination entre les divers ministères est la plus problématique, des projets de la Banque soutiennent la mise en place d'infrastructures sociales telles que des écoles et des centres médicaux. À l'inverse, au Brésil, en Indonésie et aux Philippines, où le développement institutionnel est plus avancé, les projets CBD/CDD de la Banque ont apporté une

contribution à des activités qui ne requièrent souvent pas le même type de coordination et de soutien des autorités centrales gouvernementales, comme des programmes d'approvisionnement en eau et des projets routiers.²² Puisque seul le nombre d'écoles et de centres médicaux construits importe, la question de savoir comment ces infrastructures resteront en activité est reléguée à l'arrière-plan.

Les villageois peuvent aussi ne pas détenir les informations ou les connaissances techniques nécessaires

Les constatations des évaluations de projet soulignent que les communautés ne disposent souvent pas des informations ou de l'expertise technique nécessaires à la maintenance. L'évaluation par l'OED du Projet de fonds communautaire de développement en Érythrée observe qu'outre l'adhésion et la volonté de poursuivre les investissements affichées par les divers acteurs, la viabilité des projets est tributaire

Encadré 4.3 : Pourquoi les groupes formels ne subsistent pas

« Seuls 7 des 12 membres [du comité] prenaient part aux réunions. Aujourd'hui, ils ne sont plus que trois. Les autres membres du comité ont déclaré que leur présence au sein du comité n'apportait rien et qu'ils préféraient donc s'occuper de leurs propres affaires [travail de terrain]. » Bénin, région du Borgou (AgeFIB)

« Aucun comité n'a été mis sur pied dans le village afin de surveiller ou de gérer le projet. Seul le secrétaire [du comité du village] a joué un certain rôle. La contribution et la participation de la communauté n'ont fait l'objet d'aucun débat. Les fonds ont été prélevés sur les revenus [du comité] et il a été demandé aux ménages d'apporter une contribution en travaillant gratuitement, notamment pour aller chercher l'eau pour la construction. » Bénin, région du Borgou (PAMR)

« Les gens ne parlent même plus de travail collectif. Et plus aucune réunion n'est tenue.

On organise une réunion seulement pour les questions d'argent. » Rio Grande do Norte, Brésil

« [L'entretien des infrastructures] relève de l'autorité de district

et des personnes impliquées dans le projet. Personne n'est venu réparer les tuyaux de drainage et les tuyaux de raccordement sur le terrain. Lorsqu'on leur a demandé pourquoi ils ne réparent pas les tuyaux de raccordement, ils ont répondu qu'ils étaient payés pour les fabriquer, mais pas pour les réparer. » Uttar Pradesh, Inde

« Pourquoi notre association communautaire est-elle devenue inopérante ? ...notre objectif principal était d'obtenir le système d'irrigation. Nous l'avons eu et la population a cessé de se mobiliser. Nous n'avons donc obtenu aucun autre projet. Notre objectif était d'avoir de l'eau, et ensuite, les gens ont cessé de se mobiliser. » Rio Grande do Norte, Brésil

« Lorsque le Samiti a été mis sur pied, il promettait la création de 7 organisations à l'échelle des villages. Ils ne se sont souvenus que de 4 d'entre eux... Une fois que ces Samitis ont été amorcés, ils ont fonctionné pendant 4 ou 5 ans, avant d'être ensuite dissous... Plus aucun ne demeure... Un homme a indiqué qu'il n'y avait eu aucune réunion depuis deux ans. » Madhya Pradesh, Inde

Source : groupes de discussion.

des capacités financières, managériales et techniques dont disposent les acteurs pour faire fonctionner et entretenir les infrastructures. Lors de séances de discussion en groupe organisées avec les villageois au Bénin, il est ressorti que plusieurs communautés n'avaient pas reçu la formation adéquate pour la maintenance de leurs sous-projets. Dans l'Uttar Pradesh, où la Banque a apporté sa contribution à l'assèchement des terres sodiques, les villageois souhaitent éviter le retour des terres à leur état précédent, mais les travaux de l'OED sur le terrain ont montré qu'ils ne disposent peut-être pas des compétences ou des capacités techniques pour le faire.² L'entretien des principaux tuyaux de drainage, vital pour conserver les terres asséchées, ne pouvait être opéré que par le département de l'Irrigation. Le personnel de l'agence d'exécution du projet pensait que la pression politique exercée par les exploitants suffirait à garantir que le gouvernement débloque les ressources appropriées pour le département de l'Irrigation afin d'entretenir les principaux tuyaux de drainage. Toutefois, l'analyse des données d'une enquête auprès des ménages a révélé que 96 % des exploitants des communautés du CDD ignoraient que le département de l'Irrigation avait la charge de cet entretien. Par ailleurs, cette analyse a aussi indiqué que la plupart des villageois ignoraient tout bonnement le caractère crucial du drainage pour limiter la teneur du sol en sodium absorbé (Annexe P).

Le manque de communication sur le rôle des communautés a encore compliqué le problème dans un projet de la Banque

Comme nous l'avons déjà mentionné, les villageois estiment que leur participation dans un projet de la Banque est nécessaire pour assumer une partie des coûts du sous-projet. L'évaluation du Projet d'assèchement des terres sodiques d'Uttar Pradesh a révélé que les membres de la communauté, tel qu'ils imaginent leur contribution au processus de participation, s'attendent à recevoir l'aide du gouvernement pour l'entretien des tuyaux de drainage qui sont vitaux pour assurer la pérennité du projet. Dans une situation dans laquelle l'agence d'exécution

s'attend à ce que la prise en charge des affaires se fasse par les communautés alors que ces dernières n'ont pas la même compréhension des rôles, les questions de viabilité sont généralement négligées. L'évaluation observe que « Les exploitants continuaient à penser que l'assèchement reste une contribution « externe » de l'UPBSN [agence d'exécution] plutôt qu'une activité dont ils étaient directement responsables. Il est dès lors compréhensible que les membres de la communauté estiment que le drainage soit aussi du ressort de l'UPBSN et du Gram Pradhan ».

Le soutien de la Banque par ses interventions a parfois été trop bref pour que des revenus durables puissent être générés

Selon les évaluations de projet et les études-pays de l'OED, dans les cas où les difficultés proviennent des revenus générés par une activité particulière, comme l'exploitation forestière, le projet n'assure souvent pas le soutien nécessaire assez longtemps pour que le rendement forestier suffise à générer des revenus durables grâce au bois et aux autres produits forestiers (Annexe P). Dans les projets forestiers en Inde, par exemple, les populations accordaient leur soutien à la Gestion conjointe des forêts (JFM) dans la mesure où un lien existait dans l'esprit des villageois entre la protection de la forêt et l'amélioration des conditions de vie. C'est pourquoi les projets prévoyaient des investissements complémentaires dans les infrastructures communautaires afin d'inciter les villageois à coopérer. D'après l'étude de l'OED sur la gestion forestière en Inde : « La zone forestière régénérée peut rester boisée uniquement si les membres du FCP [comité de protection de la forêt] génèrent un rendement suffisant pour compenser les pertes de revenus. En conséquence, la JFM et le Programme de développement économique doivent faire partie intégrante d'une stratégie qui permette de garantir des rendements à l'avenir, ce qui n'est pas le cas actuellement. » (Kumar et autres 2000). Si, dans de nombreux États, les projets, lors de leur appréciation préalable, ont été présentés comme la phase initiale d'une opération à long terme visant à renforcer la stratégie de Gestion conjointe des forêts, dans d'autres (dont l'État du Madhya Pradesh), la Banque ne s'est pas engagée à

financer d'opération de suivi, ce qui a considérablement compromis la viabilité des efforts d'ores et déjà déployés.

Les organisations, tant formelles qu'informelles, sont déterminantes pour l'activité collectives au niveau communautaire

D'après les publications, les systèmes organisationnels formels et informels au niveau communautaire influencent les activités collectives. Les Associations communautaires créées au Brésil dans le cadre du Programme d'amenuisement de la pauvreté (RPAP) illustrent bien les organisations formelles, car ces groupes doivent être dotés d'une existence juridique avant de participer au projet soutenu par la Banque. Les sociétés villageoises passent aussi souvent des accords informels qui déterminent la manière dont les groupes gèrent collectivement des ressources telles que l'eau. Ces accords informels ne sont pas des règles ou des règlements explicites, mais sont plutôt fondés sur des usages et des conventions ou sur ce que la population considère comme « les pratiques généralement acceptées » (Cleaver 1997, 1998, Tripp 2001). (Consulter l'Annexe K).

Les projets de la Banque se sont pourtant concentrés principalement sur les organisations formelles

L'examen des documents de projet et le témoignage des études-pays laissent transparaître que les projets de la Banque se concentrent avant tout sur les organisations formelles et les manifestations d'action collective : la création

d'un groupe ou de comités d'utilisateurs et la tenue de leurs réunions. Le fait de mettre récemment l'accent sur la responsabilisation et le capital social a permis d'accorder une attention bien meilleure à la compréhension des règles et règlements qui régissent les comportements dans les sociétés villageoises, mais les us et coutumes qui peuvent être propres à une communauté particulière et qui sont déterminants pour les activités collectives ont été trop occultés. Par conséquent, peu d'attention a été accordée aux impacts éventuels des structures formelles créées par l'intervention de la Banque sur les organisations et les us et coutumes informels d'une société villageoise, ou encore aux répercussions de l'interaction entre les règles formelles et informelles sur la responsabilisation.

Puisque les systèmes formels et informels s'influencent réciproquement, on pourrait soutenir que les accords formels qui résultent des interventions de la Banque influenceront et engendreront les changements adéquats dans les accords informels liés aux systèmes formels. Toutefois, comme nous le verrons au Chapitre 5, la Banque n'apporte souvent pas son soutien pendant assez longtemps pour permettre aux nouvelles structures de devenir véritablement une partie intégrante de la manière de fonctionner du village. Les évaluations de projet et les témoignages des groupes de discussion (Encadré 4.3) révèlent que les nouvelles structures établies pour la mise en œuvre des projets de la Banque disparaissent souvent une fois achevée la période de mise en place.



Exigences de politique opérationnelle de la Banque, processus et interventions CBD/CDD

Ce chapitre évalue dans quelle mesure les exigences de politique et les processus internes permettent à la Banque de soutenir la mise en œuvre de projets CBD/CDD, et notamment les interventions de CDD. Si la mission de la Banque consiste à lutter contre la pauvreté et à améliorer les conditions de vie des populations des pays en développement, l'institution octroie également des prêts et ses actionnaires souhaitent avoir l'assurance que les fonds apportés par leurs contribuables remplissent les objectifs visés et que les actions menées sont appropriées, tant d'un point de vue économique et social qu'environnemental.

Par conséquent, outre de répondre à des conditions d'efficience (cf. Chapitre 3), l'ensemble des projets de la Banque doivent satisfaire à deux exigences politiques fondamentales : l'exigence fiduciaire, qui régit l'utilisation des fonds destinés aux projets, et l'exigence de protection, pour éviter les effets involontaires préjudiciables pour les tiers et pour l'environnement.

La Banque a tenté d'adapter ses politiques pour élaborer et mettre en œuvre les projets CBD/CDD

Les politiques fiduciaire et de protection ont toutes deux été élaborées, à l'origine, pour des projets non CBD/CDD qui prévoyaient généralement de vastes investissements « en bloc » dans des lieux particuliers et étaient

le plus souvent mis en œuvre par un département ou une agence du gouvernement central qui avait la charge de surveiller l'utilisation des ressources et d'en rendre-compte. Les missions de la Banque surveillaient régulièrement le site d'investissement et rendaient compte systématiquement de l'utilisation des ressources. Les projets CBD/CDD classiques sont très différents. Chacun d'entre eux se décline en plusieurs petits sous-projets hétérogènes et dispersés, parfois dans des lieux reculés aux communications difficiles. En outre, de nombreux acteurs interviennent dans les sous-projets, ainsi que nombre de communautés aux origines socioéconomiques, culturelles et politiques diverses. Contrairement aux investissements plus traditionnels, les sous-projets des CBD/CDD ne sont même souvent pas connus

Néanmoins, si l'incidence environnementale et sociale de chaque sous-projet peut-être négligeable, leur impact cumulé peut être substantiel.

à l'avance. Qui plus est, dans le cas des CDD, les communautés elles-mêmes sont censées contrôler les ressources et décisions et être en charge de passer les contrats nécessaires à la mise en œuvre. En raison

de ces différences de taille, il est difficile de s'assurer que les projets CBD/CDD respectent les politiques fiduciaire et de protection qui ont été élaborées pour les investissements non CBD/CDD. La Banque a donc essayé d'adapter ses politiques afin d'être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre des interventions CBD/CDD tout en satisfaisant à ses obligations fiduciaires et de protection.¹ Ce chapitre passe en revue trois questions pertinentes pour évaluer la capacité de la Banque à mettre en œuvre des projets CBD/CDD : tout d'abord, déterminer si les projets CBD/CDD peuvent entrer en conflit avec les politiques fiduciaire et de protection. Deuxièmement, déterminer si les politiques de la Banque ont été correctement modifiées pour soutenir efficacement la mise en œuvre des projets CBD/CDD. Troisièmement, déterminer si la Banque est en mesure d'assurer une mise en œuvre efficace des projets CBD/CDD.

Les projets CBD/CDD et le défi du respect des exigences fiduciaires et de protection

Un meilleur respect des exigences de protection dès la phase préparatoire au fil des ans

Une étude thématique qui a examiné un échantillon de 84 projets sous l'angle du respect des exigences de protection (Annexe Q) a fait apparaître une amélioration de ce respect au stade préparatoire au fil des ans. Sur le plan régional, tous les projets d'Europe et d'Asie centrale se sont révélés satisfaisants. La région Moyen-Orient et Afrique du Nord a présenté le deuxième meilleur résultat, suivie par l'Afrique et Asie de l'Est et le Pacifique. Toujours d'après les résultats de l'étude, bien que le format des Rapports d'avancement des projets ait été modifié pour encourager une information plus détaillée

sur la mise en œuvre des mesures de protection, ces rapports restent rares et inappropriés. L'étude a par ailleurs noté que seuls 40 % des cas démontraient une mise en œuvre de qualité globalement satisfaisante. Au niveau géographique, les régions d'Asie du Sud et de l'Est et du Pacifique ont affiché la meilleure qualité de mise en œuvre des éléments de protection. Ces constatations, à la phase préparatoire comme lors de l'exécution des projets, sont préoccupantes lorsque l'on sait que la Banque met actuellement l'accent sur un respect total des exigences de protection. Il est également ressorti de l'étude thématique que six des 11 projets dont la qualité globale a été jugée insatisfaisante se sont déroulés dans les pays qui empruntent le plus à la Banque.

L'impact cumulé des sous-projets pose toutefois des problèmes pour le respect des exigences de protection

D'aucuns ont avancé que chaque sous-projet des interventions CBD/CDD est de si petite envergure qu'il ne peut porter notablement préjudice au niveau économique ou social. Néanmoins, selon l'étude thématique, si l'incidence environnementale et sociale de chaque sous-projet peut-être négligeable, leur impact cumulé peut être substantiel. L'étude note par ailleurs que les projets CBD/CDD n'accordent pas une attention suffisante aux conséquences environnementales et sociales du changement d'utilisation des terres, notamment pour les projets concernant le bétail, l'irrigation et la reforestation. De plus, les sous-projets ne sont souvent pas de petite envergure et peuvent comprendre des investissements qui risquent de causer d'importants dommages environnementaux et sociaux, comme c'est le cas des usines de traitement des eaux usées en Pologne ou des barrages en Chine et au Brésil. En outre, puisque la prise de décision est décentralisée, il est possible que les impacts éventuels, notamment dans le cas des réinstallations, ne soient pas reconnus et convenablement limités. Ce n'est par exemple que lorsque l'OED a procédé à l'évaluation du Projet forestier d'Andhra Pradesh (1994) qu'ont été découverts des cas dans lesquels aucune indemnisation n'avait été fournie pour les terres.

Encadré 5.1 : signification de la classification environnementale

La Banque classe les projets proposés parmi quatre catégories suivant leur type, leur localisation, leur caractère sensible et leur échelle ainsi que suivant la nature et l'ampleur de leur impact potentiel sur l'environnement.

Catégorie A: un projet est classé dans la Catégorie A s'il est fort susceptible d'avoir des répercussions environnementales néfastes jugées sensibles (des répercussions potentielles sont jugées sensibles lorsqu'elles peuvent s'avérer irréversibles), variées ou sans précédent. Ces répercussions peuvent affecter une région plus vaste que les sites ou les installations qui font l'objet des travaux.

Catégorie B: un projet est classé dans la Catégorie B lorsque ses possibles répercussions environnementales néfastes sur les populations humaines ou des régions importantes du point de

vue de l'environnement (y compris les terrains marécageux, forêts, pâturages et autres habitats naturels) sont moins préjudiciables que celles des projets de Catégorie A. Ces répercussions sont localisées sur un site, seules quelques-unes sont irréversibles, voire aucune, et, dans la plupart des cas, des mesures de limitation peuvent être élaborées plus facilement que pour les projets de Catégorie A.

Catégorie C: un projet est classé dans la Catégorie C s'il est susceptible de n'avoir que peu ou pas de répercussions néfastes sur l'environnement.

Catégorie FI: un projet proposé est classé dans la Catégorie FI s'il comprend l'investissement de fonds de la Banque par le biais d'un intermédiaire financier dans des sous-projets qui peuvent avoir des répercussions néfastes sur l'environnement.

Source : Politique opérationnelle de la Banque 4.01 - Évaluation environnementale.

Une classification environnementale erronée peut avoir de sérieuses répercussions

En règle générale, les projets touchant à la santé, à l'éducation, à l'alimentation, au développement institutionnel, à l'assistance technique et aux ressources humaines sont classés dans la Catégorie environnementale C (consulter l'Encadré 5.1) car on estime qu'ils sont peu susceptibles d'avoir des effets néfastes ou importants sur l'environnement. Cela étant, les projets de santé qui viennent en aide aux programmes de vaccination, au conditionnement de base des médicaments et seringues et aux services de laboratoire destinés aux maladies infectieuses (y compris le SIDA), suscitent des inquiétudes vis-à-vis de la sécurité de la collecte, du stockage et de l'élimination des déchets médicaux. L'examen thématique a révélé la classification abusive de 9 % des projets classés dans la Catégorie B et de 38 % de ceux intégrés dans la Catégorie C ; c'est-à-dire qu'ils auraient dû être classés dans les Catégories B ou A plutôt que C ou B. Lorsqu'un projet est classé dans la Catégorie B, il est traité sous l'angle de cette catégorie : l'attention se concentre sur les documents à fournir avant l'accord du Conseil plutôt que sur l'évaluation des capacités des agences du projet à filtrer les sous-projets,

analyser leurs impacts potentiels et élaborer et mettre en œuvre des mesures de limitation, et sur la spécification des besoins de renforcement institutionnel et des systèmes de surveillance requis. Lorsqu'un projet est classé dans la Catégorie C, cela implique généralement qu'aucun travail supplémentaire n'est effectué pour identifier et réduire les impacts et qu'il ne sera fait aucun autre examen par les spécialistes de la protection. À titre d'exemple, l'évaluation par l'OED du Projet de gestion des ressources naturelles au Mali a observé que la classification erronée du projet dans la Catégorie C avait entraîné la négligence d'importantes questions environnementales

L'attention portée à la protection durant les phases d'exécution est également insuffisante

Si la qualité doit être améliorée en phase préparatoire, le respect des exigences de protection durant la mise en œuvre requiert une attention accrue de la part de la Banque et des emprunteurs, ce qui peut plaider pour l'attribution de davantage de ressources pour la

Le respect des exigences de protection durant la mise en œuvre requiert une attention accrue de la part de la Banque et des emprunteurs.

Encadré 5.2 : Défi fiduciaire : le cas du Vietnam

L'Évaluation de la responsabilisation financière au Vietnam note que la gestion financière relève du défi pour les collectivités régionales et locales en raison de leurs maigres capacités, notamment en matière budgétaire, comptable et d'information financière.^a Si l'on ajoute à cela les manquements et les irrégularités dans la passation des marchés (CPAR du Vietnam 2002), on voit mal comment la Banque pourra gérer le risque fiduciaire de son portefeuille actuel d'interventions CDD. Lors de l'examen interne de la qualité de la supervision du projet CBD/CDD de Protection et de développement des terrains marécageux côtiers (Coastal Wetlands Protection and Development, 2000), la Banque a identifié les sérieuses difficultés auxquelles ses équipes sont confrontées.^b Cet examen observe que les procédures de passation des marchés suivies par la

Banque ont été quasi-intégralement rejetées par le client, qui a préféré diriger les opérations dans le cadre du crédit de l'Association internationale de développement (IDA) destiné aux monopoles d'État. Selon les examinateurs, cet événement traduisait l'échec possible du système entier d'exécution des projets de la Banque au Vietnam. Le rapport reconnaît que le personnel de la Banque doit être attentif aux situations dans lesquelles les politiques de la Banque peuvent ne pas s'appliquer ou dans lesquelles l'intérêt économique, d'efficacité ou de transparence plaide pour d'autres façons de procéder. Cela étant, la direction de la Banque est au final responsable de l'environnement dans lequel les projets sont conçus, préparés, négociés et mis en œuvre. Cet environnement doit donc permettre aux deux parties de cibler les résultats qui leur sont importants.

a. Le personnel de la Banque a déjà manifesté des préoccupations vis-à-vis de la gestion financière dans les rapports de supervision du Projet communautaire d'infrastructures rurales (2001) qui a commencé à verser des fonds aux communes au cours de l'exercice 2003.

b. La Direction observe que les difficultés opérationnelles soulevées ne sont pas liées aux aspects CDD du projet

supervision. En effet, le faible pourcentage de projets de Catégorie A jugés au moins satisfaisants semble en contradiction avec l'hypothèse selon laquelle les projets A devraient faire l'objet d'examens bien plus approfondis lors de la supervision. Dans une étude menée auprès du personnel de la Banque, nombreux sont ceux qui jugeaient inappropriés les fonds alloués aux questions de protection. Si les ressources destinées à la supervision de la protection étaient augmentées, elles viendraient encore gonfler des coûts de supervision déjà plus élevés dans les projets CBD/CDD par rapport aux projets non CBD/CDD, ce qui entraînerait des conséquences au niveau de l'efficacité. Certains des projets les plus récents (comme le Projet de réduction de la pauvreté basé sur la communauté au Nigeria (Nigeria Community Based Poverty Reduction) ont fait l'objet d'une évaluation spécifique de la

Ce défi fiduciaire est souvent plus difficile à relever dans les pays disposant de capacités institutionnelles moins avancées que dans les pays à revenu intermédiaire.

mise en œuvre de la protection. Cette évaluation a généralement été menée par des consultants experts et l'adoption de cette pratique à plus grande échelle serait utile, surtout lorsque le

même pays accueille plusieurs projets CBD/CDD. La Banque examine aussi actuellement les moyens de rationaliser l'application des politiques de protection en déléguant à la fois en son sein et aux autorités nationales.

Mais le respect des exigences fiduciaires est encore plus délicat pour les projets CDD

Lorsque la gestion des ressources de sous-projets disséminés est confiée à une même entité d'exécution centrale, la difficulté à respecter les exigences fiduciaires ne diffère pas grandement de celle des projets non CBD/CDD : il s'agit de mettre en place, au sein de l'entité, un système susceptible de surveiller comme il se faut l'utilisation des ressources et d'en rendre compte. Les difficultés surviennent lorsque le contrôle des ressources, et souvent des passations de marchés aussi, est transféré aux communautés (souvent éloignées), comme c'est le cas dans les projets CDD. Les études-pays révèlent que ce défi fiduciaire est souvent plus difficile à relever dans les pays disposant de capacités institutionnelles moins avancées, comme le Bénin, le Népal et le Vietnam (Encadré 5.2) que dans les pays à revenu intermédiaire tels que le Brésil, l'Égypte et l'Indonésie, qui peuvent être plus à même de surveiller l'utilisation des ressources au niveau

local. Les études-pays observent également que la compréhension et l'interprétation de la charge et de la responsabilité de rendre compte des éléments fiduciaires peuvent largement diverger entre les communautés locales des différents pays. Au sein des communautés rurales du Bénin, par exemple, les droits de la propriété sont flous et peu appliqués. Les échanges commerciaux sont fondés sur la confiance plutôt que sur des contrats et les règles fiduciaires relèvent généralement de l'informel. Dans un tel environnement, pour que la gestion et la responsabilité de rendre compte des éléments fiduciaires suivent les règles de la Banque, cela peut constituer une tâche plus délicate et onéreuse que le prévoient les projets CDD.

La plupart des documents de la Banque ne font pas état de la capacité des communautés à prendre en charge la gestion fiduciaire

Les études sectorielles fiduciaires, les rapports d'audit interne et les documents de projet de 12 projets CDD ont été examinés afin d'évaluer le respect des exigences fiduciaires. D'après les résultats de cet examen, la majorité des documents d'appréciation préalable et de supervision ne traitent toujours pas de la capacité des communautés à prendre en charge les exigences fiduciaires, bien que le projet envisage que la responsabilité de la gestion des ressources leur incombe. On ne peut donc clairement déterminer dans quelle mesure la capacité des communautés est effectivement évaluée avant qu'un projet CDD de la Banque soit introduit dans un lieu particulier. La majorité des Évaluations de la responsabilisation financière des pays (CFAA) (*Country Financial Accountability Assessments*) et des Rapports d'évaluation sur la passation des marchés publics (CPAR) (*Country Procurement Assessment Reports*) examinés délaissent eux aussi la question des capacités des communautés.

On ne se préoccupe pas suffisamment de savoir si les procédures financières et les systèmes de contrôle interne des pays sont assez avancés pour soutenir le CDD

Si les documents CFAA et CPAR indiquent parfois si les processus existants d'un pays au niveau central et régional sont suffisamment solides pour

suivre l'utilisation des ressources, cette information ne semble pas être employée pour juger de l'état de préparation du pays pour le CDD. Les documents

traitant du Népal, du Nigeria, du Pakistan et du Sénégal, par exemple, ont soulevé des inquiétudes à l'égard de l'étendue des capacités de ces pays à suivre l'utilisation des ressources. Ils dénotent par ailleurs un faible respect des procédures financières et des systèmes de contrôle interne. Pourtant, tous ces pays disposent de plusieurs projets CDD, en cours ou en préparation. Si certains estiment que les ressources des interventions CBD/CDD sont plus susceptibles d'atteindre les populations démunies que celles des projets non CBD/CDD, le plus préoccupant, au regard du faible niveau de transparence et de responsabilité de nombreux pays pauvres en l'absence des processus adéquats, est qu'il est bien possible que ces ressources ne profitent en fait pas aux populations démunies, et ce malgré les meilleures intentions. La faiblesse de la gouvernance du secteur public à cet égard a été notée non seulement dans les travaux fiduciaires mais aussi dans d'autres documents de la Banque et du FMI. On ne soulignera jamais assez l'importance d'un suivi adéquat après ces études sectorielles diagnostiques sur l'élaboration et la mise en œuvre des projets CDD. Il est inquiétant de voir que plusieurs rapports d'audit interne ont relevé le manque de respect des exigences fiduciaires dans plusieurs projets CDD. Il est intéressant de mentionner à cet égard que certains rapports de supervision de projets ont eux aussi soulevé des préoccupations sur le plan fiduciaire.⁷

Modifications des politiques de la Banque pour soutenir efficacement les projets CBD/CDD

Les politiques fiduciaires ont été davantage affinées que les politiques de protection

Si l'institution a eu le mérite de reconnaître le besoin d'adapter ses

Les politiques fiduciaires n'ont pas été intégralement affinées bien que les prêts CBD/CDD affichent une croissance rapide.

Dans le cadre des questions fiduciaires, c'est l'application même des directives qui pose problème.

politiques, ces dernières n'ont pas été intégralement affinées bien que les prêts CBD/CDD affichent une croissance rapide. Davantage de progrès semblent avoir été faits sur le front des politiques fiduciaires (puisqu'il existe au moins depuis mai 2002 un guide

Les emprunteurs ont presque tous déclaré que la supervision des antennes locales leur a été utile.

fiduciaire de référence) qu'au niveau des politiques de protection. On se doit toutefois de reconnaître que la procédure menant à l'élaboration de directives de protection adéquates est compliquée. L'expérience du projet forestier d'Andhra Pradesh, et plus récemment celui du projet de développement des Kecamatan en Indonésie, illustre combien il est difficile d'appliquer les politiques de protection de la Banque, notamment celles concernant les réinstallations, lorsqu'il est délicat de déterminer la « perte » pour laquelle une personne déplacée doit être indemnisée. Le défi que la Banque doit aujourd'hui relever est de s'assurer de minimiser les infractions aux exigences de protection, le temps que les nouvelles directives soient élaborées.

Bien que l'étude thématique ait montré que les directives destinées au personnel sur les questions de protection sont toujours en cours d'élaboration, dans le cadre des questions fiduciaires, c'est l'application même des directives qui pose problème. Selon la note d'information, les règles et les directives de la Banque s'appliquent aux projets CDD de la même manière qu'elles s'appliquent à tout autre projet de la Banque, tout en s'adaptant aux capacités du projet et de la communauté. Puisque chaque communauté ne dispose pas des mêmes capacités, les exigences fiduciaires doivent être adaptées aux capacités de chaque projet, voire de chaque communauté. La politique de la Banque concernant la gestion fiduciaire des projets CDD

La Banque elle-même reste compartimentée, ce qui limite toujours les approches transversales intégrées.

laisse à chaque équipe d'évaluation d'un projet CDD le soin de déterminer ce qui sera requis des communautés. Il est par conséquent moins évident de savoir si

cette politique peut se traduire par des procédures plus simples au niveau local, et comment. Par ailleurs, la simplification, si elle est possible, peut varier considérablement d'un projet à l'autre.

Dans le questionnaire soumis lors de l'enquête auprès du personnel, à l'affirmation selon laquelle « les chefs de projet des projets CBD/CDD peuvent suivre la responsabilité de rendre des comptes au niveau budgétaire de manière aussi satisfaisante que ceux des projets non CBD/CDD plus traditionnels », 36 % des personnes interrogées ont déclaré être d'accord ou tout à fait d'accord, 28 % sont restées neutres et 23 % ont déclaré ne pas être d'accord ou ne pas être du tout d'accord (Annexe L). Si ces proportions peuvent paraître raisonnablement positives sur d'autres questions, en matière de responsabilité de rendre des comptes, où une norme minimum est requise, lorsqu'un quart du personnel se dit préoccupé par la capacité des chefs de projet à assurer un suivi, on est vraisemblablement en proie à un problème considérable.

Capacité de la Banque à assurer la mise en œuvre efficace des interventions CBD/CDD

Deux éléments en particulier permettent de jauger la capacité de la Banque à assurer la mise en œuvre efficace des interventions CBD/CDD. Il s'agit d'une part du *modus operandi* et de l'organisation institutionnelle de la Banque, et d'autre part de sa capacité à entreprendre les mesures de suivi et d'évaluation adéquates de ses activités. C'est ce que nous verrons tour à tour dans les sections suivantes.

Modus operandi et organisation institutionnelle

La chaîne d'accès à l'information des interventions CBD/CDD est bien plus longue et plus largement rompue que celle des interventions non CBD/CDD

Les missions de « supervision » régulières étaient largement suffisantes pour s'assurer que la mise en œuvre se déroulait comme prévu dans les opérations non CBD/CDD. Dans les interventions CBD/CDD, et tout particulièrement CDD, la mise en œuvre est opérée par les communautés et la

chaîne d'accès à l'information, outre qu'elle présente des ruptures plus importantes, est bien plus longue pour la Banque :

- **Tout d'abord**, bien que la Banque s'appuie sur l'emprunteur pour obtenir des rapports, plusieurs niveaux gouvernementaux sont impliqués. Ainsi, l'emprunteur n'est à même de conserver des données exactes que dans la mesure où il est capable de coordonner entre les divers niveaux et d'obtenir les informations auprès des niveaux communautaires.
- **En deuxième lieu**, la fiabilité et l'exactitude des informations fournies par les communautés dépend de la capacité de ces dernières à tenir les livres de compte et de la capacité des agences gouvernementales ou des facilitateurs locaux à suivre la tenue des comptes au niveau communautaire.
- **En troisième lieu**, il serait quasi-utopique de penser que l'emprunteur peut « superviser » et vérifier l'exactitude et la cohérence des informations émanant de milliers de communautés éparses. Le gouvernement doit se fier, pour ce qui est de l'exactitude, à des facilitateurs qui ont parfois un intérêt à faire apparaître que l'exécution se déroule bien. En effet, la survie des facilitateurs dépend souvent de la disponibilité des ressources fournies par les bailleurs de fonds.
- **En quatrième lieu**, puisqu'il n'existe aucun moyen de vérifier systématiquement les impacts cumulés et que, souvent, aucun état des lieux préalable n'est disponible, on ne peut presque jamais dire si le creusement simultané de 500 puits affectera la nappe phréatique dans une zone donnée.
- **Enfin**, les propres ressources de la Banque dédiées à la supervision permettent aux missions de « n'inspecter » qu'un très petit nombre de sous-projets et les rapports d'audit interne montrent que ce sont généralement les sites qui peuvent être aisément visités.

La décentralisation de la Banque a accu les capacités de l'institution à effectuer le suivi des interventions CBD/CDD

Près de 3 000 des 10 000 employés de la Banque vivent et travaillent maintenant dans des pays

clients. Grâce à cette décentralisation sur le terrain, la Banque est aujourd'hui plus proche de ses emprunteurs que jamais. Durant les missions de terrain de l'OED visant à évaluer un projet, les emprunteurs ont presque tous déclaré que la supervision des antennes locales leur a été

utile. Soixante-cinq pour cent des employés de la Banque se sont déclarés au moins satisfaits de l'impact qu'a eu la décentralisation de la Banque vers des antennes locales sur l'efficacité de son soutien aux projets participatifs. Seuls 13 % des employés n'étaient pas satisfaits, ce qui traduit une vaste satisfaction. Si la décentralisation a sans aucun doute rapproché la Banque de l'emprunteur, elle ne peut pas faire grand chose pour la chaîne d'information au niveau du gouvernement et des communautés, ni pour la capacité de la Banque même à suivre les événements à travers des milliers de communautés éparses. L'enquête menée auprès du personnel a révélé des inquiétudes envers la disponibilité de ressources adéquates pour la supervision, qui permettent de surveiller le respect des exigences de protection. Ainsi qu'il est indiqué au Chapitre 3, les coûts de préparation et de supervision supportés par la Banque dans le cadre des projets CBD/CDD sont d'ores et déjà plus élevés que pour les projets non CBD/CDD et les directeurs-pays ne sont aucunement engagés à fournir les ressources supplémentaires nécessaires pour préparer et superviser ces opérations.

Mais l'organisation sectorielle de la Banque reste un handicap pour l'élaboration et la mise en œuvre des interventions CBD/CDD

Par ailleurs, malgré les tentatives de créer des équipes multisectorielles au niveau régional pour coordonner les CBD/CDD, la Banque elle-même reste compartimentée, ce qui limite toujours les approches transversales intégrées. Neuf pour cent seulement des membres du personnel de la Banque ont indiqué qu'ils étaient satisfaits ou

La plupart des projets, y compris les projets CBD/CDD, ont porté une plus grande attention aux capacités et aux indicateurs de suivi et d'évaluation, bien qu'on dénote un niveau de qualité varié entre les projets.

Encadré 5.3 : Des caractéristiques de suivi et d'évaluation à copier : le cas du Projet de développement des Kecamatans en Indonésie (KDP)

Le projet KDP illustre certaines caractéristiques qu'un système de suivi et d'évaluation devrait imiter dans un CDD :

- Implication des bénéficiaires dans le suivi de la performance (en mesurant, par exemple, les quantités de matériaux livrées par les fournisseurs).
- Affichage public des données financières sur des panneaux dans les villages, de façon à ce que tous les bénéficiaires puissent s'informer, suivre et poser des questions.
- Établissement de systèmes de comptabilité et développement de compétences en saisie comptable relativement solides au niveau du village (bien que ces compétences, entre de mauvaises mains, puissent également faciliter la dissimulation de la corruption).
- Système de suivi du gouvernement central robuste.
- Sous-traitance d'états des lieux, d'études d'impacts et d'autres études sur des questions particulières (bien que ces rapports n'aient pas tous fait l'objet d'une évaluation de qualité).
- Indicateurs qualitatifs et quantitatifs pour mesurer les réalisations physiques, la corruption et les conflits.
- Engagement de journalistes (qui restent indépendants) pour avoir un regard supplémentaire sur le suivi, ce qui a permis

de mettre au grand jour des cas de corruption.

- Engagement d'ONG pour suivre la performance au niveau communautaire comme au niveau gouvernemental. (Dans la plupart des projets CDD, les ONG sont les facilitateurs, dans le KDP, elles n'étaient que des organes de surveillance).
- Système de doléances publiques géré par le projet et qui s'est généralement montré très réactif.
- Série d'études connexes, comme une évaluation quantitative innovante de la corruption dans les infrastructures (par la prise d'un échantillon de routes par exemple), études de performance du micro-financement et études des problèmes de conflit.
- Disposition générale à réagir en menant de nouvelles études rapides à mesure que survenaient de nouveaux problèmes de performance.

Cela étant, le système KDP avait aussi ses faiblesses (en matière de mesure des processus communautaires, en raison de mesures insuffisantes de l'impact sur la pauvreté et sur les sexes et de problèmes méthodologiques de mesure des impacts, etc.), auxquelles il devrait être remédié dans le KDP3 qui est entré en vigueur en janvier 2005.

Source : Examen de portefeuille.

très satisfaits de la coordination entre les secteurs au sein de la Banque dans les interventions CBD/CDD. Il est frappant de constater que, pour le personnel, cette préoccupation envers la coordination de la Banque supplante celle concernant la coordination des emprunteurs. Seuls 14 % des interrogés se sont dits tout à fait satisfaits du soutien que fournit l'organisation matricielle actuelle de la Banque pour les projets CBD/CDD, tandis que 27 % se déclarent insatisfaits (Annexe L). Lors d'un examen régional mené récemment sur la supervision par la Banque des projets CDD en Asie de l'Est, l'une des constatations clés a été qu'il n'existait qu'une collaboration limitée entre les entités sectorielles de la région lors de la supervision des projets

La préparation de la plupart des projets de la Banque ne prévoit pas de dresser un état des lieux.

CDD malgré l'envergure transversale de ces opérations (Banque mondiale 2003c).

Suivi et Évaluation

Le suivi et l'évaluation se sont améliorés au fil des ans

Depuis qu'un Mémo opérationnel émis en janvier 1996 par le département Politique opérationnelle et services aux pays (OPCS) a indiqué au personnel comment préparer les indicateurs, la plupart des projets, y compris les projets CBD/CDD, ont porté une plus grande attention aux capacités et aux indicateurs de suivi et d'évaluation, bien qu'on dénote un niveau de qualité varié entre les projets. L'examen d'un échantillon de 84 projets a révélé que le suivi et l'évaluation présentaient des insuffisances dans la plupart des premiers projets (avant 1994) et que la plupart des indicateurs se concentraient sur les extrants plutôt que sur la réalisation. Certains projets n'étaient que très peu suivis. Par exemple, l'évaluation par l'OED du Projet d'Anatolie orientale en Turquie (Turkey Eastern Anatolia Project), une action menée en 1993, note la faiblesse du suivi et de l'évaluation et le fait que

le premier état des lieux n'a été effectué qu'en 1998. En Égypte, l'évaluation par l'OED du Projet de gestion des ressources du Matrouh (Matrouh Resource Management Project) (1993) en Égypte, a également relevé que le suivi et l'évaluation ont débuté trop tard et que l'analyse s'est largement concentrée sur le nombre d'adoptions plutôt que sur les impacts quantifiés. Les gains de productivité n'ont donc pas pu être détaillés.

Mais le suivi du renforcement des capacités n'a pas fait l'objet d'efforts particuliers

Les choses se sont peu à peu améliorées et davantage de projets approuvés lors des années suivantes (après l'exercice 1995) ont des indicateurs de réalisation et d'impact. L'Examen du portefeuille a fait apparaître que 95 % de ces projets disposent d'indicateurs de suivi des avancées et des impacts, contre 50 % avant. Néanmoins, la plupart des indicateurs sont toujours plus quantitatifs que qualitatifs. L'évaluation par l'OED du Projet pilote du Borgou par exemple, une action menée au cours de l'exercice 1998, montre que les indicateurs de suivi reflètent toujours les intrants et les extrants quantitatifs (comme le nombre de jours de formation, le nombre de villages couverts, etc.) plutôt les progrès qualitatifs réalisés dans la poursuite de l'objectif premier du projet : renforcer la capacité des communautés villageoises à mieux gérer leur environnement socioéconomique. De même, le Troisième fonds social du Yémen et l'APL (prêt à un programme évolutif) du Programme de développement communautaire du Cameroun (Community Development Program), approuvé récemment, comportent une composante importante de renforcement des capacités et l'avancée vers les objectifs devrait donc être mesurée par des indicateurs qualitatifs et axés sur les processus. Pour autant, la plupart des indicateurs de réalisation et d'impact mentionnés dans le rapport restent des indicateurs quantitatifs et ne donneront que peu d'informations sur la qualité et l'impact des efforts de renforcement des capacités. Côté positif cependant, il existe des exemples de projets, comme le Projet d'initiatives de lutte contre la pauvreté dans le district d'Andhra Pradesh (2000), qui prévoient dès la

conception un suivi des processus et pourront peut-être donner une indication de l'amélioration des capacités si le suivi adéquat est assuré.

Plusieurs projets, comme le Projet d'assainissement de l'eau de phase II (CWPII) en Albanie, l'Apport intégré et complet de services sociaux de Kalahi (CIDSS) aux Philippines et le Projet de développement des Kecamatans en Indonésie (KDP), ainsi que le Troisième fonds social pour le développement au Yémen, mettent l'accent sur le suivi et l'évaluation participatifs afin d'impliquer les communautés dans le suivi des progrès des activités. Certes, cela ne contribuera vraisemblablement pas à l'effort consenti par la Banque pour renforcer les capacités au niveau communautaire, mais cela permettra probablement d'améliorer l'appropriation des activités de la Banque par les communautés, ce qui sera bénéfique pour la viabilité (Estrella et Gaventa 1998). Certains projets ont tenté d'allier un suivi et une évaluation participatifs avec d'autres mesures, dans une approche pluraliste qui pourrait se révéler inestimable pour suivre les progrès réalisés (Encadré 5.3). Cela étant, au vu des différences de compréhension du concept de participation entre la Banque et les emprunteurs / communautés, comme nous l'avons mentionné précédemment, il reste à voir quelle sera l'efficacité des suivis et évaluations participatifs pour suivre les progrès réalisés sur les questions de processus.

Par ailleurs, la préparation de la plupart des projets de la Banque ne prévoit pas de dresser un état des lieux. L'Examen du portefeuille a révélé que moins de 10 % des projets comprenaient l'établissement d'un état des lieux par rapport auquel évaluer l'impact de l'action de la Banque plutôt que de se fier à des comparaisons avant / après basées sur de maigres bases de connaissance. Ainsi, même si des études sont menées, il est très difficile de dire quels en sont les résultats éventuels.

De plus, un suivi et une évaluation bien conçus ne sont utiles que s'ils sont employés efficacement. Par exemple, l'évaluation par l'OED du Projet d'assèchement des terres sodiques d'Uttar Pradesh note que la technologie de suivi la plus moderne est disponible au Centre d'applications de télédétection d'Uttar Pradesh (*Remote Sensing*

Application Center), mais qu'une part considérable des données générées n'est pas utilisée efficacement. Cette situation est aussi imputable au fait que les procédures de suivi et d'évaluation liées aux projets ne participent que peu au renforcement systématique des capacités d'évaluation dans le pays. La plupart des efforts de suivi et d'évaluation liés à des projets cessent au terme du projet. Il semble n'y avoir qu'une corrélation systématique très faible, voire inexistante, entre les activités de développement des capacités d'évaluation et le suivi et l'évaluation liés à chaque projet.

Le système idéal de suivi et d'évaluation pour le CBD/CDD doit remplir au moins cinq objectifs :

- Indiquer si des progrès qualitatifs et quantitatifs sont réalisés dans l'atteinte des

objectifs du projet.

- Indiquer si les ressources de la Banque sont utilisées de manière tant efficace qu'efficace.
- Donner des indications quant aux progrès éventuellement réalisés pour atteindre les populations pauvres et les plus démunis.
- Fournir des informations sur le respect des exigences fiduciaires et de protection.
- Indiquer si la pérennité peut être assurée.
- Si ces cinq premiers éléments ne sont pas remplis, le système doit alors donner l'alerte pour que des ajustements puissent être effectués à mi-parcours.

Les systèmes de suivi et d'évaluation existants lors des interventions CBD/CDD de la Banque sont loin de remplir ces critères.



Conclusions

Cette évaluation du soutien prodigué par la Banque aux interventions CBD/CDD des pays clients entraîne quatre grandes constatations.

Récemment encore, la Banque n'identifiait pas, ni ne suivait, systématiquement son portefeuille de projets CBD/CDD, ce qui ne lui permettait pas d'appréhender intégralement l'évolution ni l'envergure de ses efforts au service du développement communautaire. La Banque n'a par ailleurs pas indiqué assez clairement à quelles fins elle souhaitait employer les approches CBD/CDD, quels sont les critères selon lesquels il convient d'opter pour une approche de développement communautaire plutôt qu'une autre ou encore comment mesurer les résultats.

Bien que la Banque soit engagée dans des interventions CBD/CDD depuis longtemps déjà, ce n'est qu'à compter de 2000 qu'a été constituée une base de données des projets suivant une approche de développement communautaire. L'efficacité globale du développement ne peut être appréciée qu'à travers un portefeuille clairement défini, allié en outre à des objectifs explicites et de préférence à des indicateurs clairs pour juger de la réussite. Les diverses approches de développement communautaire requièrent des capacités différentes de la part des communautés, ce qui souligne la nécessité de s'assurer que le personnel de la Banque, tout

comme ses clients et les bénéficiaires finaux, comprennent les attentes nées du projet. Le concept de responsabilisation par exemple, qui motive largement la dernière génération de projets CDD, n'est pas compris de la même manière au sein de la Banque, ni, et c'est plus grave, par la Banque et par ses clients. Concernant la participation des communautés, les bénéficiaires qui ont répondu à des enquêtes semblent n'avoir du concept qu'une compréhension restreinte et pragmatique qui diffère considérablement de celle envisagée par la Banque.

La structure et le mode opératoire de la Banque limitent sa capacité à assurer des réalisations viables dans les projets CBD/CDD. Cette limite est devenue bien plus flagrante depuis que l'institution a entrepris de mettre en avant les CDD à la fin des années 1990.

Il est plus simple pour la Banque de suivre l'utilisation des ressources et de respecter les exigences de protection lors d'interventions non CBD/CDD, comme lors de la construction d'un pont ou d'une centrale électrique, plutôt que lorsque de petits sous-projets sont mis en œuvre par des centaines de communautés éparses et lointaines. Dans les projets CBD/CDD, et plus particulièrement dans les CDD, la Banque est en

proie à un défi de taille : les processus doivent être gérés aussi localement que possible, mais normalement sans implication directe de la Banque à ce niveau. Par conséquent, du fait de son mode opératoire, de son détachement de la mise en œuvre et de son dispositif actuel de suivi et d'évaluation, la Banque rencontre des difficultés pour garantir le respect des exigences de protection et la viabilité des réalisations de développement des projets CBD/CDD.

Les résultats du soutien de la Banque aux CBD/CDD a révélé quatre tendances différentes, bien que systématiques, selon les conditions politiques et sociales, l'engagement du gouvernement et la capacité des communautés.

Les projets CBD/CDD soutenus par la Banque ont obtenu de bien meilleurs résultats, notamment en matière de renforcement des capacités, lorsqu'ils ont soit encouragé les initiatives participatives élaborées par les populations autochtones, soit apporté un soutien régulier et à long terme pour renforcer les capacités des communautés au fil du temps. Toutefois, la plupart des projets ne veillent que très peu à adapter le renforcement des capacités en fonction des communautés ou à adopter chaque fois la même stratégie de renforcement des capacités auprès des mêmes communautés. Le cycle classique d'un sous-projet, qui se déroule sur un an, est suffisant pour permettre sa bonne exécution, mais pas pour avoir un important effet bénéfique régulier sur les capacités des communautés. De plus, les communautés ne semblent pas avoir compris que leur participation doit être le catalyseur du processus de développement et elles considèrent leur participation dans les projets de la Banque essentiellement comme un passage obligé pour s'acquitter de leur partie des coûts du sous-projet.

Pour soutenir efficacement les projets CBD/CDD, et notamment les CDD, la Banque devra non seulement examiner attentivement ses propres capacités, mais aussi jauger l'engagement de l'emprunteur, les capacités des communautés et les coûts et les bénéfices des solutions alternatives dont elle dispose. L'attention doit s'orienter avant tout vers quatre axes lorsqu'on envisage de nouveaux projets CBD/CDD :

- Articulation claire des résultats escomptés lors des interventions CBD/CDD. Si la phase de conception des projets CBD/CDD met l'accent à la fois sur le développement matériel et les activités de renforcement des capacités, au cours de la mise en œuvre du projet, l'attention s'est en règle générale davantage portée sur la réalisation des objectifs de développement matériel. On se demande dès lors si la Banque emploie les CBD/CDD afin de faciliter un programme d'investissement plutôt que pour améliorer notablement les processus de décision communautaires.
- Calcul des coûts et des avantages (y compris l'impact à long terme sur la pauvreté) du recours à une approche CBD/CDD afin de pouvoir comparer les solutions alternatives. La Banque n'évalue pas systématiquement ni de manière réaliste la répartition des coûts et des bénéfices d'un recours aux projets CBD/CDD pour elle, pour l'emprunteur et pour les communautés. Ce manque d'attention au rapport coûts-bénéfices des projets CBD/CDD, et notamment aux mesures d'impact sur la pauvreté, a empêché de faire des comparaisons convaincantes avec les investissements et les programmes de réforme institutionnelle et de politique plus traditionnels.
- Ciblage de la viabilité et du développement à long terme. L'observation des projets passés nous indique que, dans un certain nombre de cas, les activités soutenues par les projets de la Banque n'ont pas reçu le suivi adéquat pour s'attaquer aux risques qui pèsent sur les réalisations à long terme et pour les minimiser. Dans d'autres cas, les accords parallèles ad hoc passés pour mettre en œuvre les projets de la Banque ont entravé le renforcement à long terme des capacités des collectivités locales.
- Résolution des contraintes liées au mode opératoire de la Banque, à ses politiques opérationnelles et à ses systèmes de suivi et d'évaluation. Pour chaque communauté, le cycle d'un sous-projet de la Banque est généralement trop bref pour engendrer l'amélioration des capacités de la communauté envisagée dans les CBD/CDD soutenus par la Banque, et notamment dans les CDD. De plus, les processus et dispositifs de la Banque n'ont pas été conçus pour soutenir des processus à long terme tels que la responsabilisation et le renforcement du capital social.



Recommandations

Au vu des signes mitigés et restreints des impacts des projets CBD/CDD – notamment en matière de réduction de la pauvreté et de responsabilisation – et des questions qui entourent la pérennité et le respect des exigences de protection et fiduciaires, la Banque doit redoubler d'attention lorsqu'elle abordera de futurs projets CBD/CDD, et tout particulièrement les CDD. Dans les pays qui bénéficient déjà de son soutien dans un programme CDD, la Banque doit évaluer rigoureusement l'impact sur la pauvreté et le développement institutionnel de ses projets avant de les appliquer à plus grande échelle. Il convient d'être tout particulièrement vigilant dans les pays ou les régions auxquels la Banque ne fait que commencer à apporter son aide au CDD. En apportant son aide aux CBD/CDD à l'avenir, la Banque doit veiller à ce qui suit :

Au niveau de l'institution, renforcer les directives opérationnelles et la supervision de la direction.

- La Banque doit fournir des directives opérationnelles pour l'application de ses politiques de protection et de surveillance fiduciaire des projets CBD/CDD et pour renforcer l'analyse coûts-bénéfices des dispositifs de suivi et d'évaluation. Elle devrait en outre demander un audit des aspects fiduciaires d'un échantillon représentatif de projets CDD afin de pouvoir le soumettre au Conseil d'ici un an.

Au niveau des pays, concevoir le programme CBD/CDD comme une partie intégrante de

la stratégie globale d'assistance et effectuer des évaluations périodiques de ses projets CBD/CDD en cours pour s'assurer de la pertinence et de l'efficacité du programme dans le contexte du pays.

- Les futures stratégies d'aide-pays doivent indiquer comment elles ont analysé et abordé les liens, non seulement entre les divers projets CBD/CDD à mener dans le pays, mais aussi entre les CBD/CDD et les projets non CBD/CDD pertinents. L'analyse doit en particulier déterminer si les accords passés pour la mise en œuvre des projets CBD/CDD se font au détriment du développement des capacités des collectivités locales.

Au niveau du projet, la Banque doit s'employer en priorité à aider les pays à mener des initiatives existantes élaborées par les populations autochtones. En l'absence d'initiatives de ce type, la Banque doit adapter son projet au contexte du pays et des communautés tout en opérant des évaluations d'impact sélectives et rigoureuses afin de s'assurer de tirer des enseignements.

- Pour tout nouveau projet CBD/CDD, la Banque doit effectuer une analyse (à l'aide des

processus existants tels que les évaluations sociales) afin de déterminer si elle doit contribuer à des initiatives élaborées par les populations autochtones ou si elle doit engager un programme CDD dans un pays, puis adapter son intervention aux capacités locales. Une fois achevés ses projets CBD/CDD en cours, l'institution doit en outre procéder de manière sélective et rigoureuse à des évaluations d'impact afin d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

ANNEXES

ANNEX A: DEFINITION OF “COMMUNITY”

The Community

All Bank participatory projects exhibit three basic assumptions about communities (from OED 2003):

- They comprise a group of people who share broad development goals.
- Their social behavior and relationships are governed by social norms that are expected to provide solidarity.
- By extension, those who do not belong to that community are “excluded.”

The “community” in this approach is often considered a “unified, organic whole” (Agrawal and Gibson 1999). Since the group of people in a “community” live in a particular area, share a common interest (water users associations, herders, and the like), and are governed by a set of norms, its members are assumed to be in the best position to identify their most pressing needs and problems.

The latter idea suggests that there are common problems that can be solved through community consensus. While this may be true, it neglects community members’ differences and power relationships, the conflicts, and the diversity of interests that determine day-to-day behavior and that have an impact on the

effectiveness of participatory approaches. The poor themselves are rarely a homogenous group; they live in different geographic areas and face different kinds of deprivations, and each seeks a personalized way of reducing poverty (Schneider 1999).

The shared norms that are expected to unify the community can themselves hinder community action (Western and Wright in Agarwal and Gibson 1999). Such norms may dictate patterns of behavior, such as deference to the elite, which do not allow the poorest and the marginal to effectively demonstrate their choice. Moreover, participation may lead to significant psychological and even physical duress for the most socially and economically disadvantaged, typically the prime potential beneficiaries of CDD projects, since genuine participation may require them to take positions that are contrary to the interests of more powerful groups (Mansuri and Rao 2004).

Participation starts a process of institutional change in communities. A distinction between formal and informal “rules of the game” and organizations is essential to understanding this change process. Many crucial decisions in a village community are made not through formal committees and groups, but through informal organizations that vary from community to community.

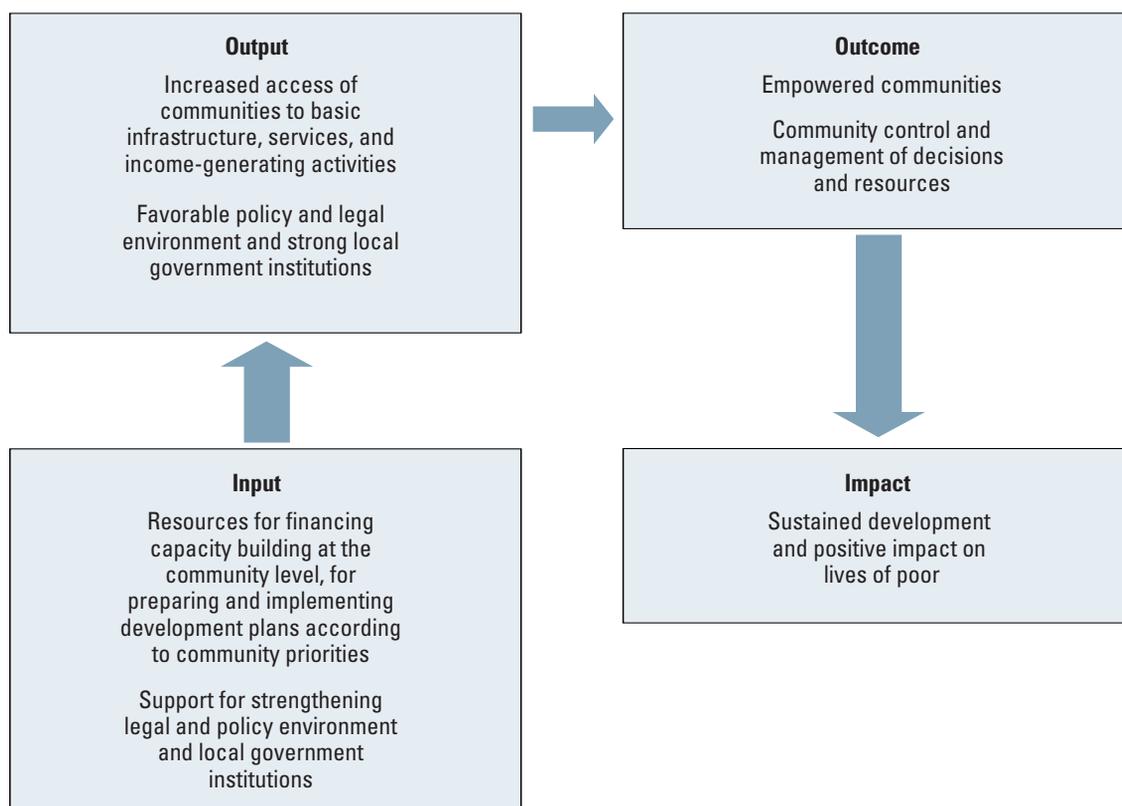
ANNEX B: RESULTS CHAIN FOR WORLD BANK CDD PROJECTS¹

*How are CDD interventions **expected** to work in a Bank project?* Since the 1992 Wapenhans report, the World Bank has tried to increase the results focus of its operations to track the progress of Bank interventions, including CDD. The relationship among Bank inputs, outputs, expected outcomes, and impacts of CDD operations are shown in figure B.1. The arrows indicate the direction of the results-based chain

that links inputs to impacts through outputs and outcomes.

Within this framework, the principal *impact* of a CDD approach is expected to be sustained development and positive impact on the lives of the poor. Underlying this is a hypothesis that empowered communities (outcome) can participate in decision making, create and implement their own development plans, and

Figure B.1: The Results Chain in a Bank-Supported CDD Intervention



hold accountable the institutions that affect their lives. This is expected to allow for improved effectiveness and targeting of development interventions, which in turn is expected to promote sustainable development. However, this can happen only if benefits are not captured by the elite and donor support is available over a defined period to allow elements of sustainability to be built. The major *outputs* would be increased access of communities to

basic infrastructure and services and income-generating activities, a favorable policy and legal environment, and stronger local government institutions. Bank interventions—through resources for financing capacity-enhancing efforts at the community level, resources for preparation and implementation of development plans, support to the country for improving the legal and policy environment and for strengthening local government institutions are the *inputs*.

ANNEX C: WORLD BANK GUIDANCE ON KEY DESIGN PRINCIPLES FOR CDD

The CDD Anchor has identified 10 principles to guide policy formulation and program design to enhance the effectiveness and sustainability of support to CDD.¹

1. Establish an enabling environment through relevant institutional and policy reform.

CDD involves more than strengthening community-based organizations (CBOs) and funding their projects—it also requires active measures to establish an appropriate enabling environment. Large programs of support to CDD will not be sustainable without the policies, laws, systems, and governance processes that encourage effective collaboration among local governments, central governments, civil society, service providers, and CBOs. Specifically, such an environment should include: (a) elected local governments that are responsive to constituents and are empowered to serve them; (b) intergovernmental arrangements for fiscal flows to local governments and CBOs; (c) a conducive legal and regulatory framework that supports community action; and (d) clear sector policies with well-defined financing rules and defined roles and responsibilities of key players in each sector.

2. Make investments responsive to informed demand.

Enabling communities to be involved in decision making is not sufficient to achieve sustainable outcomes. Decisions need to be based on accurate information about the costs and benefits of various options, and communities need to have some of their own resources invested.

- Informed, meaningful choice. Communities and stakeholders should have access to

sufficient information to weigh tradeoffs and make realistic choices from a range of options that meet their needs and fit local conditions, culture, values, and available operation and maintenance capacity.

- Community contributions to investment and recurrent costs. Community co-financing has been shown to be an important factor in building ownership and in helping to ensure that appropriate choices are made and that investments are sustainable. People seem to make better choices when they have their own resources at stake and when opting for a more expensive option implies a proportionally higher cost.

3. Build participatory mechanisms for community control and stakeholder involvement.

Communities that have ownership of a project or program are more likely to sustain outcomes. This implies providing inclusive community groups with knowledge, control, and authority over decisions and resources throughout all phases from program inception. Programs should be designed to engage relevant stakeholders (government, local leaders, NGOs, civil society, the community) at the earliest opportunity and dynamically over time. Political will—garnered through broad-based support and/or “political champions” to drive necessary reforms—have played critical roles in the scaling up of many existing CDD programs. Broad stakeholder participation helps tap into local technical and financial resources in support of community initiatives. It also ensures that local knowledge and preferences are incorporated into the project design.

4. Ensure social and gender inclusion.

Community-driven development has the potential to increase the power of poor communities to negotiate with government, the private sector, and civil society. But to fulfill this potential, CDD needs to be responsive to the priorities of all poor groups. Communities are not homogeneous; thus CDD needs to be designed to be socially inclusive, giving voice and decision-making responsibility to women, the elderly, youth, religious and cultural minorities, indigenous and other ethnic groups, those with HIV/AIDS, and the disabled. When community-driven development does not pay attention to issues of social inclusion, groups of poor people may be excluded, investment choices may not reflect the true needs of the poor, and impacts may be significantly compromised.

5. Invest in capacity-building of CBOs. The lasting impact of CDD programs depends on the capacity of CBOs to provide services and goods on a sustainable basis, often in partnership with responsive formal institutions. Capacity building of CBOs, and strengthening linkages with formal institutions, is a critical area for investment. The impact of CDD programs is directly related to the strength of the CBOs driving the process. Experience and studies have shown that those CBOs with clear lines of responsibility, open decision-making processes, and direct accountability to the community improve service provision, make more effective use of resources, and are more sustainable.

6. Facilitate community access to information. Support to CDD is as much about facilitating flows of information among all groups in a community as it is about facilitating flows of funds. The lack of information is often the most significant limitation on CBOs' capacity to play a part in the development enterprise—community organizations need information on market opportunities, on what support resources are available, and on how to use these resources productively and efficiently. A variety of media may be used to facilitate access to and stimulate flows of information. Information technology and the internet, adapted to community needs, are playing a growing role in this process and can

dramatically accelerate local learning and connections with a wide range of opportunities.

7. Develop simple rules and strong incentives, supported by monitoring and evaluation. Experience indicates that sustainability and effectiveness of CDD is enhanced when processes are simple and transparent and when actors have strong and consistent incentives for performance. Regular monitoring and evaluation then provides the necessary information to ensure that the integrity of the system is maintained.

- **Simple rules.** Community access to resources needs to be governed by simple rules that are easy for participating communities to interpret and apply. To maintain the credibility of the system, these rules should be monitored and transparently enforced.
- **Strong performance incentives.** Key actors at all levels should be rewarded for performance through objective evaluation based on clear criteria.
- **Regular monitoring and evaluation.** Systematic monitoring and evaluation of program processes and outcomes is critical for ensuring that programs continue to grow and adapt to changing conditions.

8. Maintain flexibility in design of arrangements. Flexibility in design, often through piloting, is essential to allow systems to evolve and better adapt to local demand and capabilities. Flexible program planning and decentralized decision-making mechanisms, situated as close to the community as possible, facilitate quick response to change. For example, in Zambia, the Social Recovery Program is experimenting with more direct capacity building and integration of local governments into the project cycle. In both the Moldova and Albania Social Investment Funds, the initial pilot phase was extremely important to work out operational procedures before the program was offered nationwide. As part of this learning process, direct feedback from the community on program performance is essential.

9. Design for scaling-up. Despite the many

islands of success in community-driven development, most countries still have significant opportunities for scaling up CDD. To have a material impact on macro indicators of poverty, CDD needs to take place in many communities simultaneously. It is no longer acceptable to design CDD as small, non-replicable, isolated interventions. However, the challenge of scaling up is not about bigger projects or bigger organizations, but rather about achieving sustainable results in a large number of communities. The section entitled “Scaling Up” provides more detail and links to documents and sites with more information.

10. Invest in an exit strategy. An exit strategy for external support is a critical component of all CDD interventions. A clear distinction must be made between support services that are recurrent or permanent in nature and those that are temporary. For recurrent services, sustainability requires putting in place permanent institutional and financing arrangements at a cost that can be supported over the medium- and long-term. Temporary services, such as initial intensive capacity-building support to community-based organizations, may, however, not require sustainable financing or permanent institutional structures. For such temporary services, explicit exit strategies need to be designed and implemented.

ANNEX D: STUDY FRAMEWORK, METHODS, AND INSTRUMENTS

Study Methods and Instruments

The study had four components: a Portfolio Review, country case studies, a Literature Review, and thematic studies.

Portfolio Review

The Portfolio Review was a desk study of CBD/CDD projects (and project components) supported by the Bank between fiscal 1989 and fiscal 2004. The study:

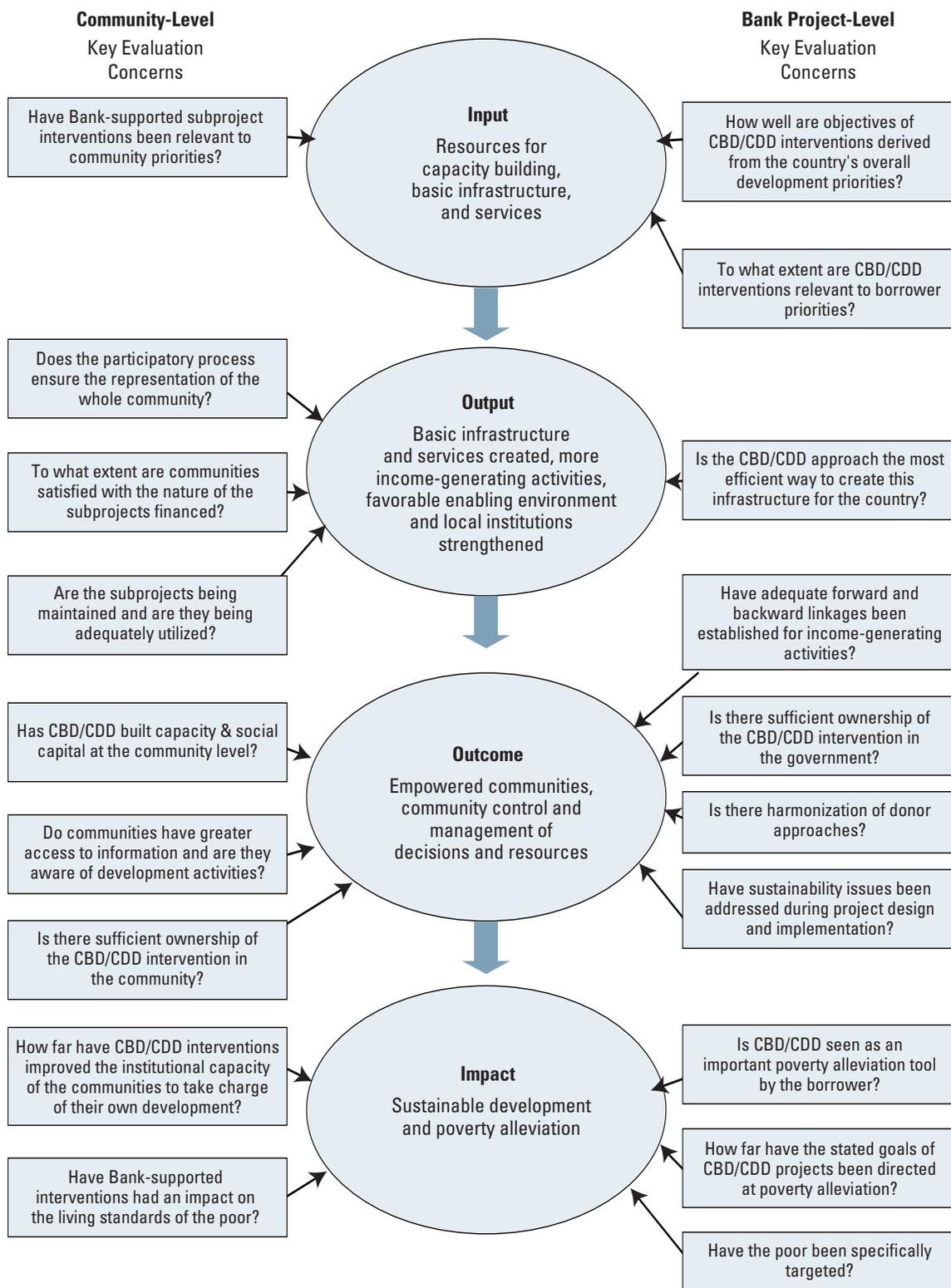
- Identified all International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), IDA, and Special Financing CBD/CDD and non-CBD/CDD lending approved Bankwide between fiscal 1989 and fiscal 2003 using the Bank Business Warehouse database. (Annex E notes the methodology used to identify the 847 CBD/CDD projects.)
- Examined CBD/CDD-related nonlending activities—economic and sector work in each case study country, relevant participatory poverty assessments, beneficiary assessments, local-level studies of institutions, and other formal and informal sector work.
- Reviewed project documents—appraisal documents (PAD, SAR), Project Status Reports (PSRs), Aide Memoires, Implementation Completion Reports (ICRs), and Operational Manuals—for a sample of 84 CBD/CDD projects.
- Reviewed 73 CASs and 29 PRSPs and poverty sector work for a number of countries covered by the sample of 84 projects. (See Annex H for details.)
- Reviewed six recent CDD projects (one in each Bank Region) to better assess the attributes of the most current CDD projects under implementation in the Bank.¹

- Reviewed 33 OED ICR Reviews.²
- Reviewed 19 OED Assessments.

Country Case Studies

The country case studies were undertaken to complement the portfolio review. The five country studies include two middle-income countries, Brazil and Egypt, and three low-income countries, Benin, Nepal, and Vietnam. The selection of case study countries was done to provide an opportunity for pairing of middle- and low-income countries. This provided a basis for comparing the performance of CBD/CDD interventions in countries where institutions are relatively more developed, where literacy levels are relatively higher, and where the policy and legal environment is stronger with countries that have less developed institutions, lower levels of literacy, and a weaker enabling environment for CBD/CDD interventions. These country case studies also provided an opportunity to gain in-depth understanding of participatory approaches supported by the Bank in client countries and to provide national perspectives from a range of stakeholders on the appropriateness of the approach to development. All five case studies—Benin, Brazil, Egypt, Nepal, and Vietnam—involved desk reviews plus visits to the country, interviews and surveys of central government officials and other international donors, and focus group sessions with NGOs. The Egypt, Nepal, and Vietnam case studies involved limited visits to relevant project sites to meet with communities and hold focus group sessions. In Benin and Brazil, extensive household-level fieldwork was undertaken in approximately 30 communities involving 1,200 household surveys, 60 focus group sessions,

Figure D.1: Study Framework



Source: From the "CDD Evaluation Design Paper": http://www.worldbank.org/oed/cbdodd/documents/discussion_paper.pdf.

and 60 key informant interviews with local government officials. (See box 1.1 of the main report and Annex M for details.)

Similar household-level fieldwork was undertaken in two states in India—Uttar Pradesh and Madhya Pradesh. (See box 1.1 in the main report and Annex M for details.) The two projects covered were Uttar Pradesh Sodic Land Reclamation project and Madhya Pradesh Forestry.

Thematic Studies

Two thematic studies were undertaken to investigate issues that could not be adequately addressed in either the Portfolio Review or the case studies:

- The **Bank Capacity** study reviewed Bank documents and interviewed and surveyed Bank staff (152 completed surveys analyzed of 400 mailed to the relevant group of staff). Annex L presents the main results of the survey.
- The **Safeguards** study reviewed project appraisal documents, ICRs, and a limited number of supervision reports for the 84 sample projects to gather information related to safeguard compliance. Relevant safeguard literature was also reviewed, as were a limited number of OED assessments. (Annex Q).

In addition, a small number of projects from the portfolio were reviewed specifically for their fiduciary compliance. A limited number of Country Financial Accountability Assessments (CFAAs), Country Procurement Assessments (CPARs), and Internal Audit Department reports were also reviewed.

Literature Review and Associated Events on CBD/CDD around the Bank

The Literature Review had four objectives: (i) to gather qualitative, quantitative, and anecdotal evidence on participatory approaches to local development; (ii) to draw on the evidence in the literature to understand the different kinds of “participatory spaces” that the Bank’s CBD/CDD interventions have fostered at the local level;³

(iii) to explore the evidence on factors that have a bearing on the development effectiveness of CBD/CDD-type interventions; (iv) to provide a means for “testing” the validity of findings emerging from other study components, particularly case study countries and the Portfolio Review.

OED also participated in or attended brown bags, seminars, and other training events around the Bank on issues relevant to CBD/CDD and drew on relevant information disseminated at these events.

Project Assessments of Participatory Assessments

Nineteen project assessments informed the study: Uttar Pradesh Sodic Lands Reclamation Project (India); Borgou Pilot Project (Benin); Household Energy Project (Mali); Natural Resource Management Project (Mali); Eastern Anatolia Watershed Rehabilitation Project (Turkey); Matrouh Resource Management Project (Egypt); Nepal Hill Community Forestry Project; Nepal Second Forestry Project; West Bengal Forestry Project (India); Kerala Social Forestry Project (India); Ghana Agricultural Sector Investment Project; Second Village Infrastructure Project (Indonesia); Kecamatan Development Project (Indonesia), Andhra Pradesh Forestry (India), Northwest Frontier Province Community Infrastructure Project (Pakistan), Community Development Fund (Eriteria), and Rural Roads Rehabilitation and Maintenance Project (Peru), Northern Resource Management Project (Pakistan).

Review of All Relevant OED Work

All relevant Country Assistance Evaluations, Impact Evaluations, and studies were reviewed, including: *The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan*; *Social Funds: A Review of World Bank Experience*; *India’s Dairy Revolution*; *An OED Review of Social Development in Bank Activities*; *Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Projects: An OED Review*; a participation process review; *Books, Buildings,*

and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana, World Bank Forestry Strategy, Striking the Right Balance, and associated country studies.

Interviews with Bank Staff

Supplemental interviews were conducted with Bank staff working on CBD/CDD and related issues to get their views on various aspects of the Bank's work.

ANNEX E: THE UNIVERSE OF CBD/CDD PROJECTS AND ITS DISTRIBUTION

Universe

The universe of CBD/CDD projects was identified using a key word search on a textbase of appraisal documents (Project Appraisal Documents, or PADs, and Staff Appraisal Reports, or SARs) for all Bank projects approved between fiscal 1989 and fiscal 2003.¹ A total sampling frame of 847 projects was identified. The population of 847 (as of September 2004) includes projects that are largely CBD/CDD and others with CBD/CDD components (a complete list of the CBD/CDD portfolio as identified is available upon request). Since the portfolio was identified using a word

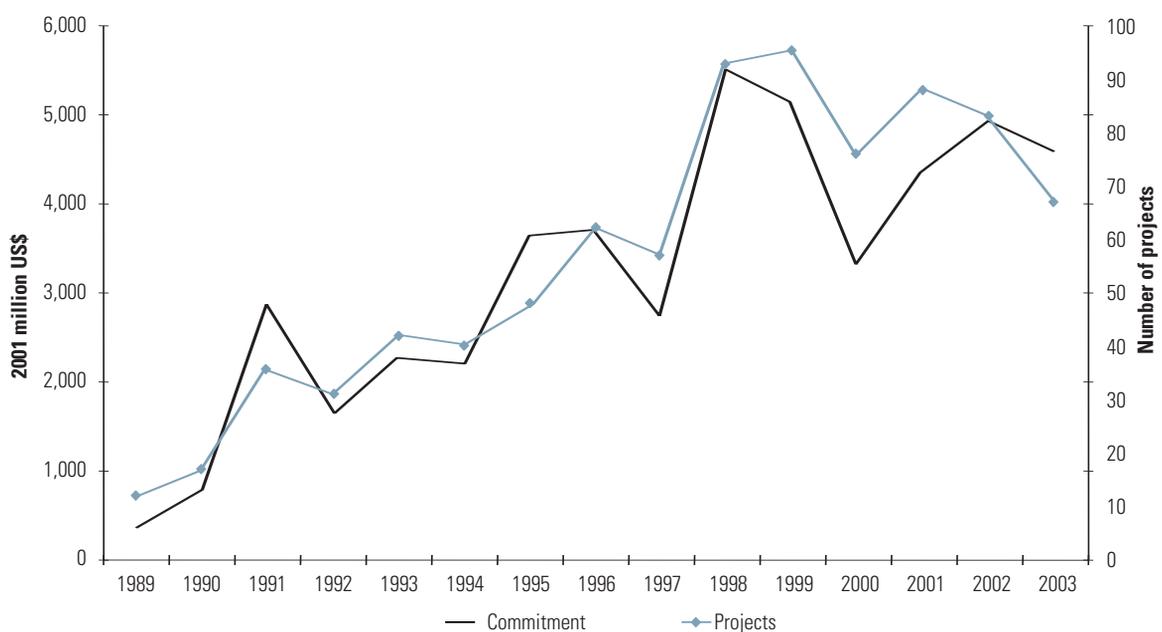
search, it is likely that some projects with very small CBD/CDD component were missed.²

The total number (and commitment) of Bank projects that include a CBD/CDD component has increased substantially overtime (figure E.1).

Distribution of the CBD/CDD Portfolio

Regional. Africa had the largest number of CBD/CDD projects approved between fiscal 1989 and fiscal 2003 (266 projects, 31 percent), followed by Latin America and the Caribbean (193 projects, 23 percent). South Asia, East Asia

Figure E.1: Commitment and Number of CBD/CDD Projects Have Increased from Less than 5 Percent to 25 Percent of Bank Totals



Source: World Bank data.

and the Pacific, and Europe and Central Asia had 110 projects (13 percent), 118 projects (14 percent), and 94 projects (11 percent), respectively. The Middle East and North Africa Region had the smallest portfolio with 66 projects (8 percent).

Sector Board. The Rural Development (RDV) Sector Board had the largest number of CBD/CDD projects approved between fiscal 1989 and fiscal 2003 (226 projects, 27 percent). The Health Sector Board (HE) followed with 135 projects (16 percent) over the same period. Social Protection (SP) was a close third with 131 projects (15 percent). The other important sector boards for CBD/CDD projects were Education (111 projects, 13 percent), Urban Development (61 projects, 7 percent), Water Supply And Sanitation (53 projects, 6 percent), and Environment (43 projects, 5 percent).

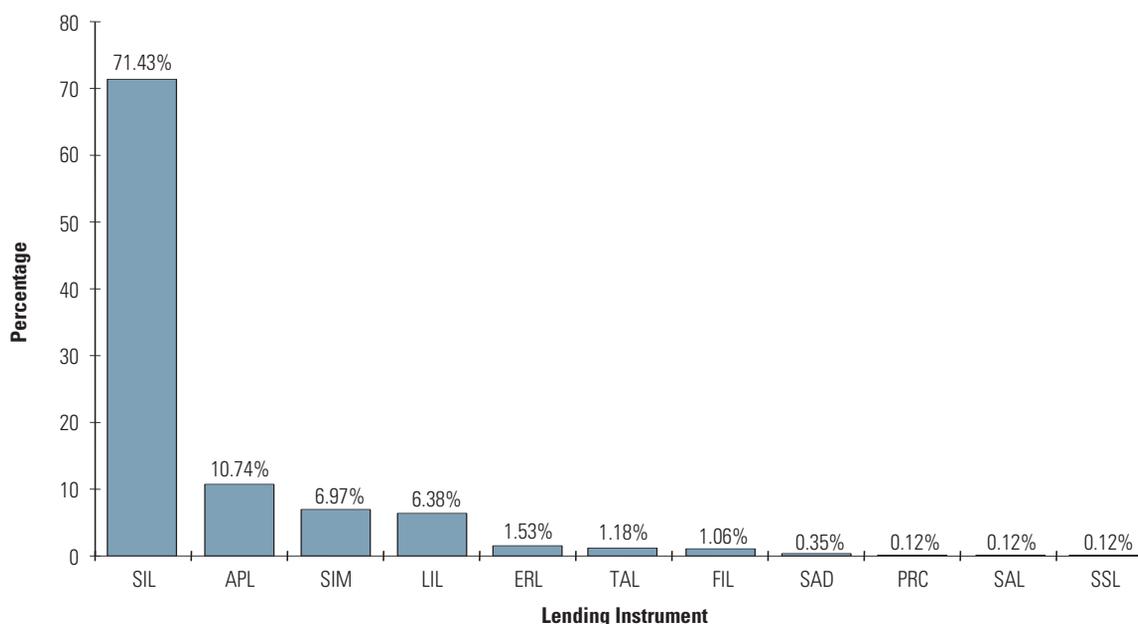
Table E.1: A Majority of CBD/CDD Projects Are Multisectoral (percent)

	Fiscal years			
	1989–93	1994–98	1999–2003	1989–2003
CBD/CDD	43	51	53	51
Non-CBD/CDD	28	31	33	31

Source: World Bank data and calculations.

Sector. While the sector board under which a project is categorized manages the project, each project is also assigned, at most, five subsectors. The number of projects assigned two or more sectors (multisectoral operations) has been increasing over time (table E.1). The percentage of multisectoral projects has been rising for the non-CBD/CDD portfolio as well. However, the percentage of multisectoral projects is much

Figure E.2: Distribution by Lending Instrument



Source: World Bank data and calculations.

Note: APL=Adaptable Program Loan; ERL=Emergency Recovery Loan; FIL=Financial Intermediary Loan; LIL=Learning and Innovation Loan; PRC=Poverty Reduction Support Credit; SAD=Sector Adjustment Loan; SAL=Structural Adjustment Loan; SIM=Sector Investment and Maintenance Loan; SIL=Specific Investment Loan; SSL=Special Structural Adjustment Loan; TAL=Technical Assistance Loan.

higher for the CBD/CDD portfolio compared to the non-CBD/CDD portfolio for the period (fiscal 1989–2003).

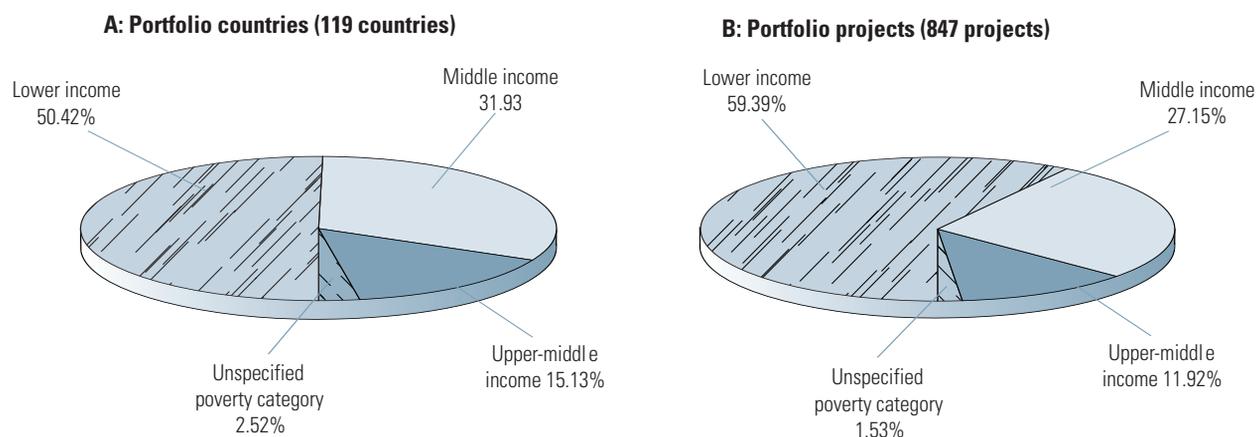
Lending Instrument (figure E.2). Of the 847 CBD/CDD projects, 841 are investment lending. The instrument chosen for 605 Bank CBD/CDD projects was the Specific Investment Loan (SIL).

Lending instruments deemed to allow for greater flexibility, APLs and LILs, were adopted in 91 projects and 54 projects, respectively. The percentage of lending channeled through the two instruments has increased over time (the instruments were introduced in 1997). Since fiscal 1999, 32 percent of CBD/CDD projects

approved have used either an APL or a LIL, compared to 13 percent of the non-CBD/CDD projects.

Income Category. The portfolio of 847 projects was distributed among 119 countries: 60 in the lower-income category, 38 in the middle-income category, and 18 in the upper-middle-income category (figure E.3A). Three countries/territories in the portfolio, Barbados, Kosovo, and West Bank, had unspecified poverty categories. Of the 847 projects, 503 were in low-income countries, 230 were in middle-income countries, 101 were in upper-middle-income countries, and 13 were in the unspecified category (figure E.3B).

Figure E.3: Distribution of the Portfolio Countries/Projects by World Development Indicator (WDI) Poverty Category



Source: World Bank data, SIMA, and calculations.

ANNEX F: SAMPLE OF CBD/CDD AND CDD PROJECTS

According to accepted sampling methodology, a 10 percent proportionate random sample of 84 projects, stratified by time and sector board, was drawn from the universe of 847 projects for intensive review. The stratification was done to ensure that important characteristics in the universe of 847 projects were adequately represented in the sample. (See table F.3 for the list of CBD/CDD sample projects.)¹

The CDD Anchor classifies CDD projects in fiscal year 2000 and beyond into four categories that are not mutually exclusive. It was difficult to apply this classification to projects approved in the early 1990s, when the four kinds of CDD had not been identified. Hence, OED developed a simple methodology to categorize the projects into two broad groups: CBD/CDD and CDD based on percentage of project cost (box F.1).

In the sample of 84 projects, 19 (23 percent) were identified as CDD. Extrapolating this proportion to the entire universe (since the sample was randomly selected) implies that the

Table F.1: CBD/CDD Projects Approved by the Bank

	Sample	Universe
CBD/CDD projects	84	847
CDD projects	19	192 [= 19/84*847]

World Bank has approved close to 192 CDD projects in the fiscal years 1989–2003 period (table F.1).

Some characteristics of the sample of CBD/CDD and CDD projects are presented in table F.2. CDD projects have grown at an annual rate of 19.6 compared with 11.7 for the CBD/CDD projects (excluding CDD). Nearly three-quarters of the CDD are multisectoral, compared to 40 percent of the CBD/CDD projects (excluding CDD). Over 80 percent of the CDD projects are under two sector boards—Social Protection and Rural Development.

Box F.1: Methodology for Identifying CDD Projects

Step 1: For each project in the sample of 84, project cost was divided among different aspects of community participation, starting from information sharing and ranging to community control over decisions and resources based on information in the World Bank appraisal documents (PAD/SARs).^a

Step 2: All costs devoted to (i) community control over decisions

and/or resources, (ii) creating an enabling environment, and (iii) capacity enhancing for the community were combined and this cost was divided by total project cost.

Step 3: A project was classified as CDD if the percentage calculated in step 2 was 85 percent or more (85 percent being an arbitrary cutoff).

a. The level of information contained in appraisal documents varies widely, so some value judgments were required. For example, if the project was participatory, but only in a consultative sense, it was designated CBD, but if it involved communities in a more holistic sense it was designated CDD. Within the latter, it was a matter of determining whether or not communities would be in charge of the funds allocated to them or if an outside group would manage their funds. Consequently, the amount of CDD in a project as classified by OED may be different from the amount reported by the CDD Anchor. However, an attempt was made to follow a clearly defined strategy.

Table F.2: Composition of the Sample

		CDD	CBD/CDD
Number of projects		19	84
Annual growth rate (%)		19.6	14.2
Percentage of projects	Multisectoral	74	48
	Sectoral (single sector)	26	44
	Sectoral (single subsector)	0	8
	Sector Board		
	Social Protection	47	18
	Rural Development	37	29
	Education	5	13
	Urban Development	5	6
	Water Supply and Sanitation	5	2
	Health, Nutrition and Population	0	18
	Transportation	0	7
	Region		
	Africa	26	32
	East Asia and the Pacific	21	17
	Europe and Central Asia	5	11
	Latin America and Caribbean	32	23
Middle East and North Africa	0	7	
South Asia	16	11	

Source: World Bank data and calculations.

The CDD operations are designed to provide communities with greater responsibility for each aspect of the subproject cycle. Based on information from the appraisal documents, the community's role in different aspects of the subproject cycle was categorized (figure 2.2 in Chapter 2). The analysis revealed that communities were responsible for subproject design in nearly all CDD projects (compared with a third in other CBD/CDD projects, excluding the CDD projects). Communities were also responsible for subproject operation and maintenance for over 75 percent of the CDD projects, and for subproject implementation, for nearly two-thirds of the CDD projects.

While the community's role in subproject M&E for CDD projects was higher than that of other CBD/CDD projects, the absolute number of projects identifying community responsibilities was low.

Table F.3: The List of 84 Projects, Their Regions and Sector Boards

Project name	Country	Project ID	Sector Board	Lending instrument	Fiscal year	Date, rev closing	Commitment (\$m)
Africa Region							
Borgou Pilot	Benin	P057345	Rural Sector	LIL	1998	6/30/02	4.00
Community-Based Rural Development	Burkina Faso	P035673	Rural Sector	APL	2001	6/30/06	66.70
Urban II	Burundi	P000205	Urban Development	SIL	1989	12/31/96	21.00
SDA/Human Resources	Cameroon	P000405	Social Protection	SIL	1990		21.50
National Livestock Development	Central African Republic	P000474	Rural Sector	SIL	1995	6/30/00	16.60
Public Works and Capacity Building	Chad	P000533	Social Protection	SIL	1994	6/30/99	17.40
Third Education	Comoros	P000603	Education	SIL	1997	12/31/03	7.00
Emergency Recovery/Community Project	Congo, Republic of	P081924	Poverty Reduction	ERL	2003	12/31/07	41.00

Table F.3: The List of 84 Projects, Their Regions and Sector Boards (continued)

Project name	Country	Project ID	Sector Board	Lending instrument	Fiscal year	Date, rev closing	Commitment (\$m)
Pastoral Community Development	Ethiopia	P075915	Rural Sector	APL	2003	12/31/08	30.00
AG Services	Gambia, The	P000818	Rural Sector	SIL	1993	3/1/99	12.30
Secondary Schools	Ghana	P000954	Education	SIL	1991	6/30/95	14.70
National Health Development Program	Guinea-Bissau	P035688	Health, Nutrition and Population	SIL	1998	6/30/05	11.70
Sexually Transmitted Infections Project	Kenya	P001333	Health, Nutrition and Population	SIL	1995	6/30/01	40.00
Rural Transport Project	Madagascar	P073689	Transport	APL	2003	6/30/09	80.00
Urban Development Program	Mauritania	P069095	Urban Development	APL	2002	12/31/06	70.00
HIV/AIDS Response Project	Mozambique	P078053	Health, Nutrition and Population	APL	2003	12/31/08	55.00
Community Based Poverty Reduction	Nigeria	P069086	Social Protection	SIL	2001	2/28/06	60.00
Human Resources Development	Rwanda	P045091	Education	SIL	2000	6/30/06	35.00
Rural Water Supply & Sanitation	Rwanda	P045182	Water Supply and Sanitation	SIL	2000	12/31/06	20.00
Quality Education For All	Senegal	P047319	Education	APL	2000	12/31/04	50.00
Social Development Fund	Senegal	P041566	Social Protection	APL	2001	12/31/05	30.00
HIV/AIDS Prevention & Control	Senegal	P074059	Health, Nutrition and Population	APL	2002	9/30/07	30.00
Health Sector Reconstruction & Development	Sierra Leone	P074128	Health, Nutrition and Population	SIL	2003	2/28/08	20.00
Poverty & Social Costs	Uganda	P002966	Health, Nutrition and Population	SIL	1990	9/30/95	28.00
Small Towns Water	Uganda	P002957	Water Supply and Sanitation	SIL	1994	6/30/03	42.30
EMCBP	Uganda	P002978	Environment	SIL	1996	6/30/01	11.80
Pilot RDC	Zimbabwe	P045029	Urban Development	SIL	1997	6/30/00	12.30
Total number of African projects		27		Total from 22 countries			848.30
East Asia & Pacific Region							
Social Fund	Cambodia	P037088	Social Protection	SIL	1995	6/30/00	20.00
Shanxi Poverty Alleviation	China	P003649	Rural Sector	SIL	1996	12/31/03	100.00
Disease Prevention (Hlth7)	China	P003589	Health, Nutrition and Population	SIL	1996	6/30/04	100.00
Anning Valley Agricultural Development	China	P049665	Rural Sector	SIL	1999	12/31/04	120.00

(continued on following page)

Table F.3: The List of 84 Projects, Their Regions and Sector Boards (continued)

Project name	Country	Project ID	Sector Board	Lending instrument	Fiscal year	Date, rev closing	Commitment (\$m)
Sustainable Forestry Development	China	P064729	Rural Sector	SIL	2002	8/31/09	93.90
Irrigation Subsector II	Indonesia	P003953	Rural Sector	SIL	1992	7/31/95	225.00
Third Community Health and Nutrition	Indonesia	P003914	Health, Nutrition and Population	SIL	1993	3/31/01	93.50
WSSLIC II	Indonesia	P059477	Health, Nutrition and Population	SIL	2000	6/30/09	77.40
Second Kecamatan Development Project	Indonesia	P073025	Social Development	SIL	2001	12/31/06	320.20
Community Based Resource Management	Philippines	P004595	Rural Sector	SIL	1998	6/30/06	50.00
Kalahi-CIDSS Project	Philippines	P077012	Social Development	SIL	2003	6/30/09	100.00
Agriculture Rehabilitation Project	Timor-Leste	P070533	Rural Sector	SIL	2000	3/15/03	6.80
Small Enterprises Project II	Timor-Leste	P072654	Private Sector Development	SIL	2002	12/31/06	7.50
Second Education Project	Vanuatu	P004823	Education	LIL	2001	6/30/05	3.50
Total number of East Asia and Pacific projects			14	Total from 6 countries			1,317.80
Europe & Central Asia Region							
Natural Resource Management	Armenia	P057847	Rural Sector	SIL	2002	7/31/08	8.30
Highway	Azerbaijan	P040716	Transport	SIL	2001	6/30/05	40.00
Farmer Support Services	Croatia	P008335	Rural Sector	SIL	1996	12/31/02	17.00
Social Safety Net	Kyrgyz Republic	P008515	Social Protection	SIL	1995	4/30/00	17.00
Rural Development	Poland	P058202	Rural Sector	SIL	2000	6/30/05	120.00
SDF 2 (APL 2)	Romania	P068808	Social Protection	APL	2002	8/31/06	20.00
Rural Education	Romania	P073967	Education	SIL	2003	9/15/09	60.00
Rural Infrastructure Rehabilitation	Tajikistan	P058898	Rural Sector	SIL	2000	3/31/06	20.00
Health I	Uzbekistan	P009125	Health, Nutrition and Population	SIL	1999	12/31/04	30.00
Total number of Europe and Central Asia projects			9	Total from 8 countries			332.30
Latin America & Caribbean Region							
Renewable Energy in Rural Markets	Argentina	P006043	Energy and Mining	SIL	1999	9/30/05	30.00
Health Sector Reform	Bolivia	P074212	Health, Nutrition and Population	APL	2001	6/30/06	35.00
Land Management 3 (Sao Paulo)	Brazil	P006474	Rural Sector	SIL	1998	12/31/05	55.00

Table F.3: The List of 84 Projects, Their Regions and Sector Boards (continued)

Project name	Country	Project ID	Sector Board	Lending instrument	Fiscal year	Date, rev closing	Commitment (\$m)
Basic Education	Costa Rica	P006938	Education	SIL	1992	9/30/00	23.00
Provincial Health Services Project	Dominican Republic	P007015	Health, Nutrition and Population	SIM	1998	6/30/04	30.00
Reconstruction & Local Development	Guatemala	P049386	Social Protection	SIL	1999	6/30/05	30.00
Nutrition/Health	Honduras	P007392	Health, Nutrition and Population	SIL	1993	6/30/01	25.00
PROFUTURO	Honduras	P057350	Environment	SIL	1999	10/31/04	8.30
Fifth Social Investment Fund Project	Honduras	P064895	Social Protection	SIL	2001	6/30/05	60.00
On-Farm & Minor Irrigation	Mexico	P007701	Rural Sector	SIL	1994	3/31/02	200.00
Second Decentralization	Mexico	P007702	Private Sector Development	SIL	1995	6/30/00	500.00
Basic Education Development APL I	Mexico	P040199	Education	APL	1998	12/31/01	115.00
Rural Development in Marginal Areas	Mexico	P007711	Rural Sector	APL	1998	6/30/03	47.00
Rural Development in Marginal Areas II	Mexico	P057530	Rural Sector	APL	2000	6/30/05	55.00
Social Investment Fund	Nicaragua	P007786	Social Protection	SIM	1993	9/30/96	25.00
Basic Education II	Panama	P052021	Education	SIL	2001	6/30/05	35.00
Social Development Fund	Peru	P008062	Social Protection	SIM	1994	6/30/97	100.00
Second Rural Roads Project	Peru	P044601	Transport	SIM	2001	6/30/05	50.00
Caracas Slum Upgrade	Venezuela	P040174	Urban Development	SIL	1999	6/30/05	60.70
Total number of Latin America and Caribbean projects		19		Total from 12 countries		1,484.00	
Middle East & North Africa Region							
Social Fund II	Egypt, Arab Republic of	P043102	Social Protection	SIL	1996	6/30/01	120.00
NW Mountainous and Forest Areas Development	Tunisia	P072317	Rural Sector	SIL	2003	12/31/08	34.00
OT - Emergency Rehabilitation I	West Bank and Gaza	P034112	Transport	SIL	1994	12/31/98	30.00
Palestinian NGO Project II	West Bank and Gaza	P071040	Social Protection	SIL	2001	8/31/05	8.00
Rural Access Improvement Program	Yemen, Republic of	P070391	Transport	APL	2001	12/31/05	45.00
Taiz Municipal Development & Flood Protection	Yemen, Republic of	P070092	Urban Development	SIL	2002	12/31/05	45.20
Total number of Middle East and North Africa projects		6		Total from 4 countries		282.20	

(continued on following page)

Table F.3: The List of 84 Projects, Their Regions and Sector Boards (continued)

Project name	Country	Project ID	Sector Board	Lending instrument	Fiscal year	Date, rev closing	Commitment (\$m)
South Asia Region							
Social Investment Program Project	Bangladesh	P053578	Rural Sector	SIL	2003	6/30/07	18.20
Rural Access Roads	Bhutan	P059481	Transport	SIL	2000	4/30/05	11.60
Population Training (VII)	India	P009940	Health, Nutrition and Population	SIL	1990	6/30/98	96.70
Uttar Pradesh Sodic Lands Reclamation	India	P009961	Rural Sector	SIL	1993	3/31/01	54.70
Andhra Pradesh Forestry	India	P010449	Rural Sector	SIL	1994	9/30/00	77.40
Blindness Control	India	P010455	Health, Nutrition and Population	SIL	1994	6/30/02	117.80
Community School Project	Nepal	P082646	Education	LIL	2003	9/30/06	5.00
Social Action Program	Pakistan	P010456	Education	SIL	1994	12/31/97	200.00
NWFP On-Farm Water Management Project	Pakistan	P071092	Rural Sector	SIL	2001	6/30/06	21.40
Total number of South Asia projects		9			Total from 5 countries		602.80
Total number of projects in sample		84			Total from 57 countries		4,867.40

ANNEX G: OED RATINGS OF COMPLETED PROJECTS

The performance of the completed projects in the portfolio is analyzed using OED ratings for outcome, sustainability, and institutional impact.¹ Of the 3,917 projects approved between fiscal 1989 and fiscal 2003, 2,187 were inactive as of end of fiscal year 2003. To make the comparison between CBD/CDD and non-CBD/CDD projects robust, a few modifications were made that resulted in a database of 1,728 inactive projects (table G.1):

- Adjustment lendings were dropped (only 6 CBD/CDD adjustment lending projects).
- Projects exiting before 1994 were dropped (the first CBD/CDD project exited in 1994).

The analysis did not attempt an annual comparison, because only 5 CBD/CDD projects exited in 1994; 9 in 1995, and 4 in 1996. Instead, the entire period from 1994 to 2003 was divided into two phases: 1994–98 (phase 1) and 1999–2003 (phase 2). Of the 334 CBD/CDD projects, 70 projects exited during phase 1 and 264 projects exited during phase 2. Of the non-CBD/CDD projects, 508 exited in phase 1 and 886 in phase 2.

Outcome Ratings for Completed Investment Projects²

Overall: About 74 percent of the CBD/CDD projects were rated “satisfactory” on outcome for both phase 1 and phase 2. The corresponding numbers for the non-CBD/CDD projects are 66 percent and 72 percent (figure G.1). Though the CBD/CDD portfolio outperforms the non-CBD/CDD portfolio, the difference between the ratings for fiscal years 1999–03 is statistically insignificant and the trend for non-CBD/CDD is

Table G.1: Project Sets Compared

	CBD/CDD	Non-CBD/CDD
Number of projects approved, 1989–2003	847	3,070
Number of closed projects	336	1,851
Number of closed investment projects	334	1,421
Number of closed investment projects, 1994–2003	334	1,394

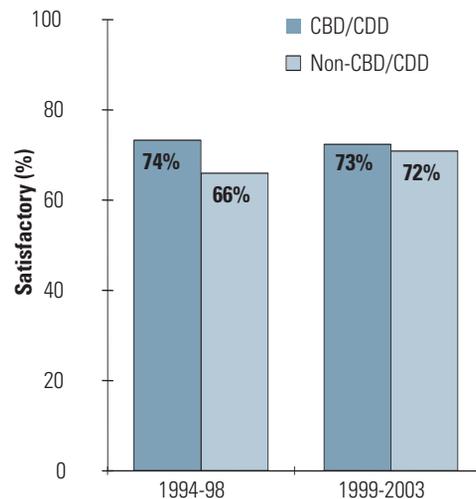
Source: World Bank database.

a rising one. Outcome ratings of CBD/CDD projects have been better when they are disbursement-weighted.

This evaluation also found no evidence to support the hypothesis that the CBD/CDD projects in conflict/post-conflict countries outperform the CBD/CDD projects in non-conflict countries for the period 1999–2003 by 4 percentage points (table G.2).³

Regional:⁴ The Africa Region has the largest CBD/CDD portfolio, but is the lowest-performing Region on outcome. While only 61 percent of the Africa CBD/CDD projects were rated satisfactory for the aggregate period 1994–2003, the Region has improved by 4 percentage points from phase 1 to phase 2 (table G.3). The Latin America and Caribbean Region, with the second-largest portfolio, is the best-performing Region on outcome. However, the percent satisfactory rating in Latin American and the Caribbean on outcome has declined by 10 percentage points for the CBD/CDD projects.⁵ The South Asia

Figure G.1: Projects—the Gap in Satisfactory Outcome Ratings Between CBD/CDD and Non-CBD/CDD Projects Has Narrowed



Source: World Bank database.

Note: OED ratings are based on OED reviews of ICRs, 25 percent of which are subsequently revisited through OED field assessments. The outcome ratings of the closed investment projects reveal insignificant differences between CBD/CDD and non-CBD/CDD projects in the two phases. The differences between CBD/CDD and non-CBD/CDD projects were also insignificant for each exit year between fiscal 1999 and 2003.

Region has maintained its performance over time, but that of the East Asia and Pacific Region has declined (10 percentage points).

Primary Sector: CBD/CDD projects coded under the education sector show the best performance on outcome, followed by projects under the transport, urban development, and social protection sectors. Those under the rural development sector, with the largest CBD/CDD portfolio, performed below average on outcome in aggregate, as did projects under water supply, health, and environment. The CBD/CDD projects under the rural development sector show stable performance; however, those under the social protection sector (second-largest CBD/CDD portfolio) show a marginal decline (table G.4). Projects under the education sector indicate an 11 percentage point improvement, and those under the health sector a 7 percentage point decline.⁶

The non-CBD/CDD portfolio, in aggregate for 1994–2003, performed better than the CBD/CDD portfolio for the environment, health, and transport sectors, and CBD/CDD portfolio for education, rural development, social protection, and water supply outperformed that of non-CBD/CDD portfolio for satisfactory ratings on outcome. However, the differences were not statistically significant between the two groups for any of the sectors.

Sustainability and Institutional Impact

Sustainability. While sustainability ratings have improved for both the CBD/CDD and non-CBD/CDD projects, a significantly lower percentage of CBD/CDD projects were rated “likely” or better on sustainability compared with the non-CBD/CDD portfolio (figure G.2).⁷ The Regional variation is somewhat similar, as seen for the outcome ratings—the Africa Region has the smallest percentage of projects rated “likely” or better, and the Middle East and North Africa Region has the highest percentage, followed closely by Latin America and the Caribbean (table G.3). While both Africa and Latin America and the Caribbean (the two Regions with large CBD/CDD portfolios) indicate improving sustainability for CBD/CDD and non-CBD/CDD projects, the CBD/CDD projects in Africa outperform non-CBD/CDD projects in phase 2 and that of non-CBD/CDD projects outperform CBD/CDD projects in Latin America and the Caribbean.

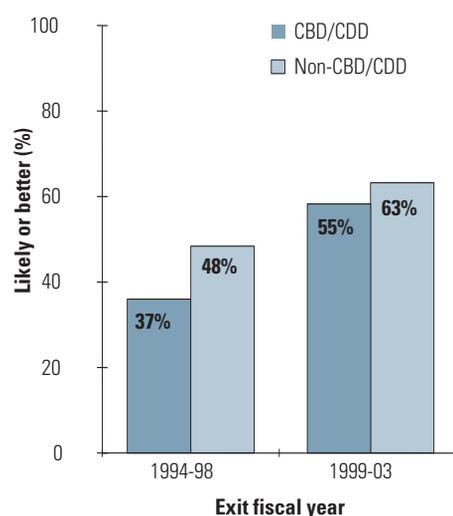
Institutional Development Impact.⁸ The percentage of projects rated “substantial” or

Table G.2: Satisfactory Outcome Ratings Higher for Conflict/Post-Conflict Countries (1999–2003)

	CBD/CDD (%)	Non-CBD/CDD (%)
Conflict/post-conflict countries	76	69
Non-conflict countries	72	73
All countries	73	72

Source: World Bank database.

Figure G.2: Project Sustainability Has Been Consistently Lower for CBD/CDD Projects But Is Improving



better on institutional development (ID) impact was lower for the CBD/CDD portfolio (29 percent) than for the non-CBD/CDD portfolio (36 percent) for the exit period 1994–98. However, the difference between the two groups was negligible for the exit period 1999–2003. While the performance has improved for both groups, especially for the CBD/CDD portfolio, the percentage for both groups is still low (46 percent).

Source: World Bank database.

Table G.3: Regional Variations (1994–2003)

		Region					Total	
		Africa	East Asia & Pacific	Europe & Central Asia	Latin America & Caribbean	Middle East & N. Africa		South Asia
Phase 1 1994–98	Number of projects	26	9	2	21	3	9	70
	Outcome (%)	58	78	50	95	67	78	74
	Sustainability (%)	31	33	50	43	67	33	37
	Institutional development impact (%)	27	33	50	29	67	11	29
Phase 2 1999–2003	Number of projects	89	31	20	65	18	41	263
	Outcome	62	68	75	85	83	78	73
	Sustainability (%)	39	45	55	72	67	66	55
	Institutional development impact (%)	33	29	50	63	61	54	46
Total 1994–2003	Number of projects	115	40	22	86	21	50	333
	Outcome (%)	61	70	73	87	81	78	73
	Sustainability (%)	37	43	55	65	67	60	51
	Institutional development impact (%)	31	30	50	55	62	46	42

Source: World Bank database.

Table G.4: Education Projects Lead in Percentage of Projects Satisfactory on Outcome (1994–2003)

Sector	CBD/CDD				Non-CBD/CDD			
	No. of projects	Phase 1 (%)	Phase 2 (%)	CBD/CDD (%)	No. of projects	Phase 1 (%)	Phase 2 (%)	Non-CBD/CDD (%)
Education	43	80	91	88	139	85	82	83
Environment	21	0	65	62	44	60	68	66
Health	56	64	57	59	83	65	70	69
Rural development	77	69	69	69	249	61	66	63
Social protection	69	82	81	81	34	77	76	76
Transport	11	100	75	82	183	82	85	84
Urban development	27	100	79	81	76	70	61	64
Water supply	19	50	73	68	66	50	67	62
Grand total	323	74	73	73	874	69	74	72

Source: World Bank database.

ANNEX H: FOCUS ON CBD/CDD AND RELATED ASPECTS IN BANK AND BORROWER STRATEGY

The sample of 84 projects spans 57 countries. Twenty-eight of these countries had completed Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) as of April 2004. All 28 PRSPs were reviewed to assess the borrower countries' focus on CBD/CDD and CDD-related aspects. The borrower country focus was compared with the CDD focus of the World Bank Country Assistance Strategy for the same country. Only CASs prepared since fiscal 1999 were considered. As a result, 26 CASs were reviewed. The relevant questions and the respective responses are presented in the table H.1. Overall, the review concluded:

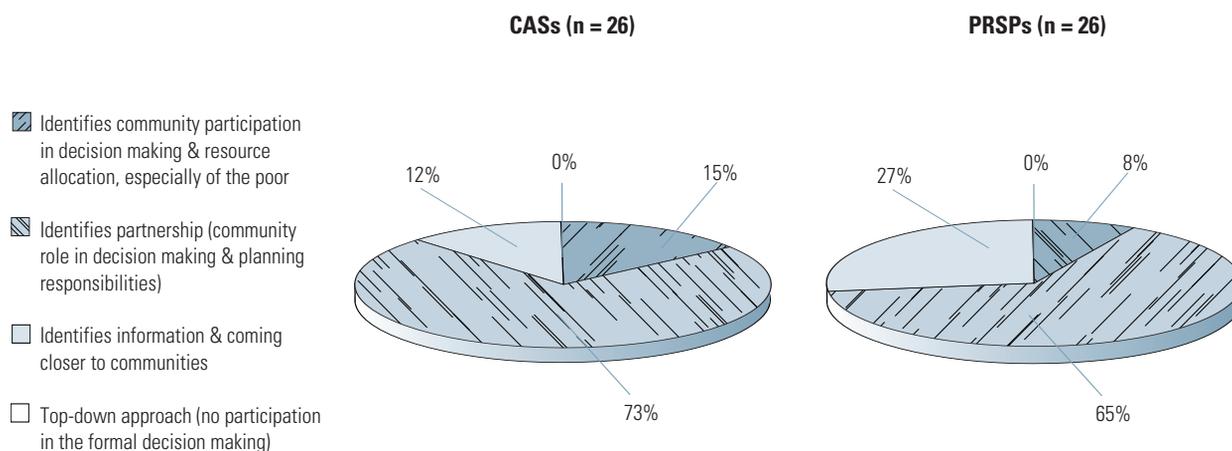
- There are significant differences between CASs and PRSPs on three issues related to CBD/CDD approach: donor coordination, enabling

environment, and decentralization.

- There is similarity between CASs and PRSPs on many issues, including one basic issue: over four-fifths of each are silent on community management and control of resources as a strategy for the CBD/CDD approach (figure H.1).

To assess the evolution of the focus on CBD/CDD and CDD-related aspects, 58 CASs were reviewed, 2 from each of 29 countries (17 with a PRSP, and 12 without). The selection was made based on the availability of a CAS for a country from two time periods, one from fiscal years 1994–98 and one from fiscal years 1999–2004. The relevant questions and the respective responses are presented in table H.1.

Figure H.1: Fewer Than a Fifth of CASs and PRSPs Identify Community Control over Resources



Source: Review of CASs and PRSPs.

Overall, the review concluded:

- The emphasis on the CBD/CDD approach in the Bank's country-level strategy has increased over time (see figure 3.4 in main text).
- Attention has increased over time to issues related to the CBD/CDD approach: capacity

enhancement, dissemination, donor coordination, enabling environment, decentralization, and monitoring and evaluation.

- The emphasis on a multisectoral approach in country strategies has changed little over time.

Table H.1: Details of the CAS and PRSP Review (percent)

Does the strategy	Options	CAS	PRSP	CAS FY99–2004	CAS FY94–98
Identify level of community participation as important for poverty alleviation?	In decision making & resource allocation, especially of the poor	15	8	21	0
	In decision making & planning responsibilities	73	65	59	66
	In information sharing & coming closer to communities	12	27	7	7
	No participation in the formal decision making	0	0	14	28
Reflect participatory approach in other economic, macro, sector work and analysis?	Reflects with examples of involvement of all stakeholders	12	12	17	7
	Reflects with examples of local government (+) involvement	46	38	41	14
	Reflects, but without explicit involvement of local government and/or grassroots	38	42	41	31
	Not reflected	4	8	0	48
Emphasize a multisectoral approach?	Yes, with open menu	4	4	3	7
	Yes, with a positive list on the menu	23	12	21	7
	Indicates community choice	31	73	24	21
	No mention of multisectoral approach	42	12	52	66
Link decentralization to participation?	Links to lending and to community participation	15	12	17	3
	Links to community participation	19	54	17	14
	Links without explicit linkage to community participation	58	31	52	31
	Decentralization not addressed as an issue	8	4	14	52
Focus on improving the dissemination of information?	Yes, with emphasis on communities	15	23	21	3
	Emphasis either on how or to who, not both	31	42	41	14
	Some indication; but not on how and to who	35	31	21	17
	No focus on dissemination of information	19	4	17	66
Focus on capacity building (CB)?	Emphasis on community & local government CB	12	4	17	0
	Emphasis on local government or community CB, not both	46	65	59	45
	Refers to capacity building	42	31	24	52
	No focus on capacity building	0	0	0	3

Table H.1: Details of the CAS and PRSP Review (percent) (continued)

Does the strategy	Options	CAS	PRSP	CAS FY99–2004	CAS FY94–98
Focus on building an enabling environment within the country for supporting projects?	Lending programs developed to support enhancing or building an enabling environment for CDD projects	8	0	7	0
	Indication on enhancing or building an enabling environment for CDD projects	27	69	17	7
	Emphasis on enhancing or building an enabling environment for supporting projects	62	27	72	86
	No focus on building an enabling environment within the country for supporting projects	4	4	3	7
Put emphasis on monitoring and evaluation (M&E) of activities?	Links lending to improving M&E and CB to carry out M&E	19	4	14	0
	Emphasis on improving M&E or M&E capacity, not both	58	69	55	21
	Refers to M&E	23	27	28	28
	No emphasis on M&E	0	0	3	52
Address donor harmonization and coordination issues to foster cooperation, and less competition (MDG 8)?	Links lending to strategies (or developing strategies) dealing with donor coordination issues	27	0	28	17
	Developing strategies/multilateral networks to deal with donor coordination issues	54	27	59	52
	Indicates donor coordination; but no explicit strategy/multilateral networks	19	58	10	24
	No explicit suggestion to address donor coordination issues	0	15	3	7
Total number		26	26	29	29

Source: Review of CASs and PRSPs.

ANNEX I: CENTRAL GOVERNMENT AND LOCAL GOVERNMENT SURVEYS

Central Government

A structured survey of government officials was conducted in four case countries—Benin, Brazil, Nepal, and Vietnam—and unstructured interviews of government officials were conducted in Egypt, to assess, among other things, the extent to which Bank-supported participatory interventions have been relevant to government and community priorities, and to what extent these interventions helped improve the institutional capacity of the government at both the central and local levels. Unstructured interviews of government officials were also conducted in Turkey in conjunction with an OED project assessment mission.

In Benin, a total of 26 interviews were conducted with different ranking officials based in Cotonou; in Nepal, 16 central government officials based in Kathmandu were interviewed; and in Brazil, 8 state government officials from Natal were interviewed (interviews with the Inter-American Institute for Cooperation in Agriculture (IICA) were not considered). In Vietnam, the Project Management Unit (PMU) director (a high-ranking official from the ministry) for each of the participatory projects was interviewed, for a total of 14 interviews. The most pertinent results for the evaluation are presented below.

The Bank's comparative advantage and expertise: Sixty percent of officials agreed that the Bank has a comparative advantage in advising government on the basis of analytical and evaluative evidence, rather than in working directly with communities. Thus, predictably, nearly 60 percent of the government officials agreed that the Bank should provide resources to the central government to carry out

participatory projects rather than undertake these interventions on its own. In Benin and Brazil, about 50 percent of the officials agreed that the Bank has the expertise to build or enhance local government capacity to support participatory interventions; the percentage was much lower in Nepal (only 19 percent).

The Bank's ability in using participatory approaches to address pertinent issues:

Fewer than a quarter of the officials surveyed in Nepal and Vietnam and fewer than a third in Benin perceive that the Bank can account for social and cultural factors influencing outcome, ensure sustainable flow of benefits, or ensure downward accountability to the lowest level of government using participatory approaches. In Brazil, although 75 percent of the officials think that the Bank has the ability to ensure downward accountability to the lowest level of government using participatory approaches, only one official indicated that the Bank can ensure a sustainable flow of benefits after projects finish.

The change in coordination between governmental units:

A majority of officials in Brazil and Vietnam indicated increased frequency of meetings within the ministry and among ministries since the initiation of the Bank's participatory intervention. In Nepal, however, only 44 percent reported an increase in the frequency of meetings among ministries, compared with 81 percent reporting an increase in the frequency of meetings within ministries.

Responsibility for monitoring and evaluation of Bank-funded participatory projects:

In Nepal and Vietnam,¹ a majority of

the officials indicated that the responsibility of monitoring and evaluation of Bank-funded participatory projects rests with the central or the regional government. In Benin and Brazil, a large percentage of respondents did not pick any government level or communities to be

Table I.1: Government Officials Survey Results by Country (percent)

	Benin	Brazil	Nepal	Vietnam	Total
Participation leads to better outcome	65	83	63	86	73
Bank knowledge and expertise. Agree that Bank:					
Has comparative advantage in advising government on the basis of analytical and evaluative evidence rather than work directly with communities	54	63	69		60
Should provide resources to the central government to carry out participatory projects rather than undertaking them directly	50	50	69	64	58
Has the expertise to build/enhance local government capacity to support participatory interventions	50	50	19		40
Bank has substantial ability of using participatory approaches on the following aspects:					
Account for social and cultural factors influencing outcome	15	50	6	14	17
Ensure sustainable flow of benefits after projects finish	23	13	13	21	19
Ensure accountability downward to lowest level of government	27	75	13	21	28
Intra-government coordination. Since the initiation of Bank participatory interventions increase in frequency of meeting:					
Within ministry		75	81	64	74
Between ministries		63	44	64	55
Level of empowerment effective and efficient for development approaches:					
Community is informed and consulted on government development plan	79		25		
Community prepares and/or implements a development plan	0		38		
Community prepares a development plan with the help of gov/NGOs	17		19		
Community has control over decisions and resources	4		19		
More than 75 percent of the communities have the ability to:					
Identify needs and prioritize them		17		21	
Manage financial resources		0		29	
Participatory approaches increase time in involving communities	80	50	81	79	71
M&E responsibility for the Bank-funded participatory projects is with:					
Central government	19	13	56	50	34
Regional government	0	13	13	36	13
Local government	4	0	0	21	6
Communities	8	0	0	7	5
NGOs	0	0	6	14	5
Do not know	12	13	6	7	9
Total number of observations	26	8	16	14	64

Source: Government Officials Survey.

responsible. A majority had picked others, with 11 to 13 percent reporting no knowledge of who was responsible for M&E.

Local Government Surveys

Surveys of local government officials were conducted in two countries where more intensive fieldwork was carried out. In Brazil, structured surveys were conducted with 38 local government representatives, while in Benin interviews were conducted with 24 local government representatives to assess, among other things, the extent to which Bank-supported participatory interventions have been relevant to local government and community priorities. It should be noted that because of Benin's Decentralization Program and recent elections, many of the communal representatives were relatively new to their positions.

Among the interesting findings in these surveys: local government representatives in both countries appear to be skeptical about the level of competency of their constituent communities to take charge of their own development. In Brazil, for example, only 33 percent of local government officials surveyed believed that more than 75 percent of communities have the capacity to identify and prioritize their needs; in Benin, the figure was 45 percent. It is worth noting that in Benin, 32 percent of officials said that between 0 and 50 percent of communities have this capacity; in Brazil, the figure was 30 percent, with a full 16.7 percent feeling that none of the communities had this capacity. (See table I.2.)

Officials in both countries also were asked what percentage of communities had the capacity to prepare a development plan. In Brazil, 47 percent said that fewer than 25 percent of communities had this capacity; 24 percent said that none of their communities had this capacity. In Benin, the numbers were similar: 27 percent said that fewer than 50 percent of communities had this capacity and 32 percent believed that fewer than 25 percent did.

Officials in both countries also were asked what percentage of communities had the capacity to implement and maintain a subproject. In Brazil, 57 percent of respondents believed that fewer

Table I.2: Percentage of Communities That Can Identify and Prioritize Their Needs

Brazil		Benin	
Range	Percentage	Range	Percentage
Above 75%	33	Above 75%	45
50–75%	37	50–75%	18
25–50%	7	25–50%	18
Below 25%	7	Below 25%	14
None	17	None	0
Total	100	Total	100

Source: Local Government Officials Survey.

than half of communities had this capacity; in Benin, the figure was closer to 67 percent.

When asked how many communities had the capacity to manage the financial resources involved in a subproject, 52 percent of local officials in Brazil estimated that fewer than 25 percent of communities were capable; in Benin, 57 percent of local officials gave this same estimate.

Despite these grim assessments of community capacity by the local government representatives in Benin and Brazil, the survey respondents support the participatory process in general. When asked to what extent they felt the participatory approach should be extended, 60 percent of Brazilian government officials responded “all sectors” and 54 percent responded “all communities.” A smaller proportion argued for “some” sectors and communities, and only one respondent responded “none” to either question. In Benin, results were similar: 84 percent believed that the participatory approach should be scaled up to more communities, and 75 percent believed that participatory approaches should be scaled up to all sectors.

The reasons for this dichotomy are unclear. While it may be that local governments were offering a “politically correct” answer to these questions, it is also possible that local governments are looking to either increase or maintain their involvement in local development activities and may be threatened by the notion of complete control of subproject implementation by communities.²

Other issues of interest that were raised during local government surveys were:

- **NGO Capacity.** Local officials in Benin were divided on whether NGOs should be involved in the implementation of participatory projects. A common view expressed was that the quality of NGOs can sometimes be suspect, and thus there seems to be some apprehension about NGOs in general
- **Central/local government coordination.** Local officials in Benin indicated that the level of coordination has increased substantially since the onset of participatory projects in their area. However, in Brazil, only 43 percent of local officials agreed that this was the case, and 24 percent believe that coordination has actually decreased.
- **Increased time needed to involve communities.** The vast majority of local officials in Benin and Brazil agreed that involving communities in participatory development approaches requires an increase in time, which thereby indicates increased costs associated with the approach. In the case of Brazil, it is interesting to note that the response rates to this question at the central level (50 percent) are significantly lower than the response rates at the local level (80 percent). In Benin, response rates to this question between the central and local level were similar, with the 75 percent at the local level and 80 percent at the central agreeing that participatory approaches require more time.

ANNEX J: EFFICIENCY

This annex explores the costs of adopting a CBD/CDD approach to multiple actors and the benefits for poverty impact in an attempt to better understand efficiency in CBD/CDD projects. The data are limited, but CBD/CDD projects seem to cost more to design and implement for all the players, but may provide offsetting savings in infrastructure costs. Whether a sufficient enhanced poverty impact occurs to justify the extra costs incurred is not evident in the cases studied, but poverty impact is not well evaluated.

A typical project has multiple layers of operational costs. These are incurred by the Bank as lender, by the borrower (perhaps at several levels) as implementer, possibly by a contractor, and finally by the households of the community of beneficiaries. An efficient system would be one that, for a given resource transfer and project outcome, would be “least cost,” with due social weighting of costs and benefits in favor of any poverty objective. Presumably the system should maximize the incentives down through the chain of actors.

There are four main categories of cost¹ that can be compared between CBD/CDD and non-CBD/CDD interventions:

- Operational costs to the Bank for appraisal and supervision
- Operational costs to the borrower for appraisal and supervision
- Unit costs of project investments, such as costs of contracted construction per kilometer of road
- Opportunity costs to beneficiaries of participation.

Benefits can be divided into primary benefits

from investments, such as productivity or welfare gains, socially weighted as appropriate for poverty objectives, and secondary benefits that might arise at a later date from improved capacity. Each of the above will be reviewed in this annex.

Operational Costs to the Bank

The Bank’s operational costs have been assessed by three means: (i) actual Bank operational cost data against project commitment size and by type of project—CBD/CDD or non-CBD/CDD; (ii) a staff survey to assess staff perceptions about Bank costs; and (iii) an earlier study that also used staff interviews and actual cost data.

Bank Costs Based on Data

Bank costs for projects with a CBD/CDD approach are higher than for non-CBD/CDD approaches. The Bank cost graphs in the main report (Chapter 3, figure 3.8), read in conjunction with table J.1, show, for the project universe, the lending costs up to Board approval, and the supervision costs thereafter. For the supervision costs, only the completed projects were taken, leaving 1,493 non-CBD/CDD and 374 CBD/CDD from the total of 2,361 and 839, respectively. They also show that CBD/CDD projects cost the

Table J.1: Mean Bank Operational Costs by Type of Lending (US\$’000) for the Mean \$50 to \$60 Million Commitment Size

	CBD/CDD	Non-CBD/CDD
Average costs to approval	395	355
Average supervision costs	430	356
Total Bank operational costs	825	711

Source: World Bank database and calculations.

Bank more to prepare, appraise, and supervise across the whole size range. For Bank costs up to Board approval, at the CBD/CDD project mean commitment size of \$50 to \$60 million (the average CBD/CDD project is a \$57 million commitment), the cost of CBD/CDD is about 11 percent higher than non-CBD/CDD (\$430,000 compared with \$356,000, a difference of \$74,000). For supervision, in the same size bracket, CBD/CDD costs the Bank about 21 percent more (\$430,000 compared with \$356,000 for non-CBD/CDD). The aggregate difference of operational costs, including costs before and after approval, is 16 percent for the relevant commitment size. These costs include trust funds. To look at it another way, the average non-CBD/CDD project of \$100 million commitment could be prepared for about the same cost as a \$65 million CBD/CDD project. The cost gap is largely sustained across project commitment sizes. But the gap in supervision costs is narrower for the smaller projects and widens with size, perhaps indicating some added challenge with scaling up of CBD/CDD.

Does the cost difference matter? An average operational cost increase of about 16 percent across the Bank as a whole would certainly be significant.

Staff Perceptions Drawn from Surveys

Staff perceive the costs of CBD/CDD to be higher. The staff survey asked questions about staff perceptions of such relative costs. In response to the statement (Survey Question 6) that implementation costs per dollar lent for CBD/CDD projects are higher than other more traditional types of projects, 41 percent of staff either agreed or strongly agreed, and 27 percent disagreed or strongly disagreed, with 31 percent either neutral or saying they did not know. This suggests that a majority of those taking a position perceived what the data show—that Bank costs are higher for CBD/CDD. In response to the related but more specific statement (Question 7) that CBD/CDD approaches across the whole project cycle, from identification to completion, take more Bank staff resources per dollar of lending than other types of investment projects, 49 percent of staff agreed or strongly agreed, with

23 percent disagreeing or strongly disagreeing. This answer is consistent with the previous answer.

The 1994 Hentschel Paper

Hentschel (1994) found higher costs for participatory projects based both on interviews with staff associated with 21 participatory operations and on data drawn from the Bank management information system. Hentschel compared a sample of 42 participatory projects between 1987 and 1994 with a Bankwide control group. But costs were compared on a per project basis, with no attempt to analyze cost per dollar lent or per dollar of total project cost. Interestingly, the paper stopped short of aggregating the two sets of budget-origin data from Bank and non-Bank, mostly trust fund, sources. This OED study has somewhat extended the analysis. Taking the total resources given in the Hentschel study from all budget sources and for all stages of the project cycle, and assuming that both the participatory and the Bankwide control group projects would be five-year projects, suggests a total of staff weeks for the full cycle of 313 for the participatory sample and 223 for the Bankwide control. Under that assumption, the costs would be about 40 percent higher for CBD/CDD on a per-project basis. The mean project sizes in the Hentschel sample are not given, so it is not possible to normalize for the costs per dollar lent/project size relationship.

Operational Costs to the Borrower

The evidence suggests that costs to the borrower for CBD/CDD operations are higher than for non-CBD/CDD.² However, the evidence is scattered and limited. It is drawn from two sources: first, surveys of borrower perceptions in four case study countries and, second, some data from Indonesia and Egypt.

About 80 percent of borrower officials who were asked in case study country surveys whether CBD/CDD projects took more staff time responded “yes” (Benin, 80 percent; Vietnam, 73 percent; Brazil [state], 50 percent; Brazil [municipal], 79 percent; and Nepal, 81 percent). The sample size by country was in the range of 7 to 15. So the perception seems to be quite

strong that CBD/CDD costs more in borrower staff time.

Data from the Kecamatan Development Project (KDP) in Indonesia, being assessed by OED, suggest the following:

- At the subdistrict level, the operational costs of the Financial Management Units, which was deducted from the grants, was 5 percent of grants/loans. This proved just enough, but barely, to keep the units funded.
- In addition, \$61.9 million was provided for facilitators, implementation technical assistance, and government administrative costs for a grant component of \$189 million (about 33 percent). However, a modest portion of the technical assistance costs could be considered outside of the normal operational costs. Nevertheless, including the costs of Financial Management Units, the total operational cost appears to have been not less than 30 percent. This is somewhat higher than typical break-even costs of operating microfinance, which has been found to be around 25 percent globally, including cost of funds at around 7 percent, but which has often ridden on the local institutional support of other community development project expenditures.

The Indonesia KDP cost can be compared with the non-CBD/CDD Indonesia Sulawesi Agricultural Area Development Project, a more traditional project that did not perform well (although it had some elements of consultation in one component). The actual operating costs in that project added to half the consultant costs (since some were technical agriculture support) comes to about 25 percent of the total project costs, notwithstanding its much smaller size. So here there appears to be a difference of at least 5 percent, perhaps more if normalized for size.

In Egypt, drawing from the OED case study analysis, data were limited. However, operating costs as a percentage of the total project costs across 8 CBD/CDD projects lay in the range of 0.9 percent to 8.3 percent, with the modal figure around 6 percent, while for 3 non-CBD/CDD

comparators, the operating costs were between 1.0 percent and 3.0 percent, with a modal figure of 2.6 percent. Although a very small sample, this suggests a difference of about 3 percent, with CBD/CDD being the more costly. However, in Egypt it is probable that a number of costs were carried by government outside the defined project funding, making a comparison with Indonesia difficult. Also in Egypt, within the Public Works Program of the Social Funds III Project, the more CBD/CDD-oriented Community Development Program component had administrative costs that, at 8 to 10 percent, were about 6 percent higher than the parallel non-CBD/CDD Public Works Program, at 2 to 4 percent.

Unit Costs of Project Investment

The evidence on the costs of construction provides a mixed picture. In four of the cases reviewed, unit costs of investment, such as village road construction costs, have fallen with participatory approaches. In no study cases have costs risen, although questions have been raised about construction *quality*, and therefore whether it is a fair comparison. In Indonesia, in both the Village Infrastructure 2 Project and the Kecamatan Development Project, the evidence suggests that costs are about 20 to 30 percent lower in community-managed infrastructure than in the same infrastructure built by previous top-down processes, often using public agency force account or poorly supervised or corrupt and colluding contractors. In Brazil, a comparison by OED of the estimated cost per beneficiary of Mossoro Municipality Pipeline with the Northeast Rural Poverty Alleviation Program showed that the investment cost of the latter was about 40 percent of the former.

In Nepal, evidence shows lower subproject unit costs from CBD/CDD projects compared with more traditional government agency projects. For example, quoted rates in person days per cubic meter of earth moved for roads and bridges in ordinary soil was 0.47 for the Rural Community Infrastructure Project and 0.70 for government projects, indicating costs that were about 50 percent higher for the conventional government project. Also, in Nepal,³ unit costs of service delivery under community

programs were found to be significantly lower than under agency programs, exhibiting in many cases over 100 percent differences. However, it is unclear how comparable the different programs were in technical difficulty.

However, OED's 2002 Social Fund Evaluation did not find any clear advantage in cost effectiveness between social funds, local government, other central agencies, and NGOs across the 27 countries studied. It found the data to be highly variable, as might be suggested by the differences between the Indonesia and Egypt data quoted above. There were problems in normalizing for quality. That study warrants being given more weight than the other cases quoted because it represents a larger sample with a comparable methodology across country cases. The study found some indication that unit costs tend to be somewhat lower where community contributions were high and/or where there was community management and contracting. Overhead expenses were found to be in the range of 7 to 14 percent of total program costs.

Opportunity Costs of Beneficiary Participation

Costs of participation are higher by definition in participatory projects; the question is at what level are the costs of participation in relation to the benefits and, at household level, the probability of benefits. No cases were found where the cost of participation had been analyzed either ex ante or ex post. Indeed, in the OED Egypt case study, it was noted that, with the many different participatory approaches being followed, an opportunity had been squandered to compare program efficiency. Given the lack of data, we draw from only one project case.

The OED PPAR for the Indonesia Kecamatan Development Project offers an example of the costs to a representative household of the meetings needed to actively participate in the economic loans component and compared it to the benefits of the group credit provided. (See box J.1.) The costs were substantial. If all meetings in the KDP project were attended, it would be possible to go to about 16.

Box J.1: Costs of Household Time in a KDP Village

In a typical village in North Lampung, Sumatra, for an active participant who took an economic loan, there were 5 decision meetings and a Verification Team meeting. Two of the decision meetings were 2 hours long and involved 1 hour of travel. Three of the meetings were 4 hours long and were farther away, taking 2 hours of travel. The Verification Team meeting was a whole day long plus 1 hour of travel (9 hours total). Thus, the total time was 33 hours, or about 4 working days. At a minimum wage in plantations in this area of Rp21,000 per day, the opportunity cost was Rp84,000. The total time from initiation of the discussions to receipt of grants/loans was 1 year and 4 months. Thus, for an average economic loan size of Rp350,000, this person was spending about 25 percent of the value of the economic loan in meetings, with that investment not paying off in terms of receipt of the money for over a year. However, there is also a probability factor. Since KDP funding was competitive, there was a significant chance of not receiving benefits at all. In this kecamatan, 18 of 42 KDP proposals were accepted in the year

in question. Thus, the probability of not getting any reward in this case was about 0.4. Applied to the economic loan size (Rp350,000 * 0.4 = 140,000), this suggests an opportunity cost in terms of time of about 60 percent of the loan size (Rp84,000/Rp140,000). However, there would be other gains on the positive side. Some of the time given would have gained respect and position in the community. Some may have contributed to other infrastructure benefits relevant to the participant's hamlet. Also, there was a probability of not having to repay the loan at all. (In this particular village loan repayments were mostly between 80 and 100 percent, well above the project average.) However, it is concluded that, overall, the costs of full participation were substantial. This probably worked against the full participation of the poorer households who could least afford to give time at the risk of no benefits. While the case given here is a composite individual case, a village-level calculation, assuming the levels of attendance at meetings reported and the types of meetings, generally supports the estimate presented.

Benefits

The primary benefit expected from a CBD/CDD intervention would be its impact on poverty in the broadest sense, which would call for estimating the benefits reaching the lower quintiles and might also place some social weighting on those benefits. Here we explore two types of evidence, the evidence on poverty impact and, more broadly, the project outcome data relative to costs to assess the development efficacy of CBD/CDD projects relative to non-CBD/CDD which, among other things, accommodates the different project objectives.

With respect to poverty, in the four study cases where household surveys were done⁴ (Benin, Brazil, and Madhya Pradesh and Uttar Pradesh in India), the impact on the poorest CBD/CDD quintile over the non-CBD/CDD quintile on consumption and expenditure was small. It was statistically insignificant in all cases, except for consumption (but not expenditure) in the Madhya Pradesh case.

With respect to Bank project outcome performance, CBD/CDD has a slight edge over non-CBD/CDD, but only 74 percent satisfactory or better compared with 72 percent (from 1989 to 2003)—not a large difference. Moreover, in recent years CBD/CDD has not improved performance as much as non-CBD/CDD, which has been closing rapidly. This perhaps suggests that the Bank has learned more about how best to design and implement non-CBD/CDD than CBD/CDD. However, it is probably also a function of the fact that CBD/CDD performance was closer to a reasonable ceiling of expectation.

The Net Effect of All Cost Differences between CBD/CDD and Non-CBD/CDD

Costs

The above data are indicative of costs at different levels in the system. What the data appear to show is the following:

- Costs to the Bank are about 16 percent higher for CBD/CDD. Given the large sample, this is a fairly robust figure. Bank operational costs themselves are small compared with those of government or communities. Nevertheless,

the extra cost to the Bank is significant: an overall 16 percent increase in Bank costs for the same output across the whole Bank program would be substantial.

- Costs to the borrower at the government level are *perceived* to be higher by most officials, but it has not been possible to find comparable actual cost data. Approximate costs are known in some individual cases, although there are questions about cost categories. They seem to support the perception of higher CBD/CDD operational costs to government, but the sample is very small.
- Costs of construction of subprojects appear to be lower, perhaps typically around 20 percent lower, although there are cases (Nepal) where cost savings are claimed to be much greater than 20 percent, and recent data from Indonesia are showing savings of over 50 percent in some cases compared with government-managed contracts. There is some question about the robustness of the data in some countries.⁵
- Opportunity costs to the beneficiary of time given both for consultation and implementation appear to be significantly higher, in some cases as high as 10 to 20 percent of the investment resources provided to the household, but again the data are very limited.⁶

Based on the above, the reduced unit costs of investment would need to be substantial, perhaps as much as 30 percent, to cover the extra consultation and management costs, or, alternatively, benefits in terms of poverty impact would need to be high. But this conclusion would be different, particularly if operational costs to government are not actually as high as surveyed officials seem to suggest.

Benefits

CBD/CDD projects do not significantly outshine non-CBD/CDD in outcome performance and, so far, there is limited evidence of significant poverty reduction differences. With respect to the outcome rating, CBD/CDD projects were rated satisfactory in 74 percent of cases over the period 1989–2003, compared with 72 percent for non-

CBD/CDD. Thus, CBD/CDD has performed marginally better. But this does not offer a decisive outcome performance edge. Moreover, as noted, the performance trend for non-CBD/CDD has gained steadily, while CBD/CDD has remained almost static.

With respect to poverty impact, the case studies and surveys found little evidence that CBD/CDD projects have realized significant poverty impact gains, despite their poverty objectives. As found in the OED Egypt Matrouh Resource Management Project, this is partly because many investments are land-related, so that benefits are almost bound to reflect the existing inequity of land ownership. Although in the Matrouh case OED believed that, because water cisterns were targeted to the poor, there had been some reduction in the level of regressiveness due to the project. In the Turkey Eastern Anatolia Watersheds Management Project, some of the poorer herders, who were not closely linked to the decision communities, appeared to have been losers rather than gainers due to grazing land closure. On the related issue of gender, while there is evidence of some progress, there is still far to go, especially in very conservative situations such as the Egypt Matrouh Project.

CBD/CDD projects only perform 2 percentage points better than non-CBD/CDD on the institutional development (ID) rating (44 percent

versus 42 percent). This is a very small difference, and the rating is still low in absolute terms. This is important in assessing CBD/CDD participatory performance, since the performance of community processes is a significant element of the overall ID performance rating. In other words, substantial gains in participatory processes at the community level should partly show up in gains in ID rating.

As noted earlier, secondary benefits to CBD/CDD may be relevant here as well as secondary costs. On the benefits side, there may be improved efficiency in consultative processes with payoffs outside the project. On the costs side, there may be costs such as the cost of diverting an NGO from a more important task to one that is less important, but more immediately rewarding. However, non-CBD/CDD projects that mostly seem to be focused more on growth than equity may have substantial poverty impacts through growth.

Lack of Data

The many data and analysis gaps in the efficiency story need to be filled, particularly regarding borrower costs. Indeed, in the Egypt case study, as noted above, OED pointed out a missed opportunity to compare poverty impact efficiency across a range of Bank-funded project approaches, from the very intensive CBD/CDD approaches to the less-intensive social fund approaches.

ANNEX K: NKAYI DISTRICT FORMAL AND INFORMAL SYSTEMS

The Formal System

In Nkayi District, western Zimbabwe, water is supposedly managed at the community level through formal waterpoint committees, usually made up of three women (representing users) and one man (representing authority). The committee is technically a subcommittee of the village development committee, and is part of a tiered maintenance system involving structures at the ward and district levels. The system is based on the concept of establishing one committee for each waterpoint, representing the users of that point, and great emphasis is placed in training on encouraging a sense of “ownership” for the waterpoint. Training also emphasizes the requirement that committee members are elected, that meetings are held regularly, and that proper minutes are taken. The committee is expected to undertake routine preventive and minor corrective maintenance, and to guide the community in agreeing rules or bylaws relating to the waterpoint. Models of such bylaws are given at training sessions. This formal management system is based on the assumption that people will use and manage one water source only, and that there is a need to restrict irresponsible use of the water source. But research in Nkayi District has uncovered local practices of water use and decision making that are contrary to the formal system as manifested through committee structures.

Local Principles

Many local principles of water use and management are not explicit rules or regulations, but rather customs and conventions, or what people suggest is the “right way of doing things.” These often predate (by many decades) the establishment of waterpoint committees.

Open access and the use of multiple

water sources: People prefer to maintain access to a number of different water sources over a wide area, not just to the local one that they “own.” This is partly because certain sources are preferred for particular purposes. It is also for “insurance” reasons, because if one source dries up, breaks down, or access to it is restricted, the users want to be sure of being able to draw water elsewhere. The Nkayi people believe strongly that everyone should have access to water sources to secure at least the minimum necessary for survival. But such universal access becomes increasingly disputed during dry months. As water sources diminish, some users (often committee members) try to conserve the remaining supplies by restricting access to community members in the immediate vicinity and to those who have participated in implementation. Such action is reinforced in many cases by “ownership” messages introduced by project mobilization and implementation activities.

Scarcity, conventions: People in Nkayi use very small quantities of water for domestic purposes (estimated at a maximum of 8 to 10 liters per person per day in the dry season—a desirable amount would be 15 to 20 l/p/d). Even when water is relatively plentiful (for example, at a fast-flowing borehole), people do not increase the amount they use substantially. There are two likely reasons for this: first, the deeply rooted fear of drought and the perception of water as a scarce resource means that people habitually employ practices that are water conserving. Secondly, water use is partly determined by who and how many in the family can collect water—those households with lots of

small children and only one adult to carry water use relatively small quantities.

Water-use preferences: The Nkayi men and women have markedly different priorities where water use is concerned—men want to ensure that they can water their cattle, while women are more preoccupied with having enough water for drinking, washing, and cleaning.

Ownership equals access? As people use multiple water sources over a wide area, the administrative boundaries through which water is managed are not necessarily appropriate. The waterpoint committees are largely established on the basis of village boundaries and are ineffective in area wide resource management, as they have no remit outside their own restricted area. This is the case even if people of that community depend on “external” sources of water (a distant borehole or a dam) for their livelihoods. Attempts to introduce greater “ownership” of new water supplies may result in restricting access. It is generally the poorer households and families living on the outskirts that suffer from such restricted access. So, under such ownership policies, improved management of the waterpoint can on occasion be achieved at the expense of equity. People’s preferences regarding different sources of water are complex and their choice of waterpoint not attributable to single factors such as cleanliness or time. Additionally,

people do not generally use water sources irresponsibly as their proper use is defined by custom and practice. Project mobilization needs to take account of such complexities and to recognize local cultures of water use.

Decision making: Committees are not necessarily the Nkayi villagers’ preferred way of conducting local business. In fact, most decisions of importance (such as restricting access to the water source, or rationing the amount of water available, or deciding to make cash contributions for maintenance), are made at “meetings of the people” nominally held under the auspices of the village development committee. A number of decision-making principles are apparent at community level. The villagers believe that everyone potentially affected by a decision should be present when it is made; therefore meetings of all available adults in the community are held to discuss issues of water-resource management (and other related issues, such as grazing). Wherever possible the use and regulation of local resources is conducted both through informal decision-making and through adhering to custom and practice. Meetings are only held when a problem arises and action taken only when absolutely necessary. Many of the resource use management and decision making arrangements are strongly influenced by the desire to avoid conflict between neighbors.

Source: From Cleaver 1998 (also cited in Kumar 2003).

ANNEX L: RESULTS OF BANK STAFF SURVEY

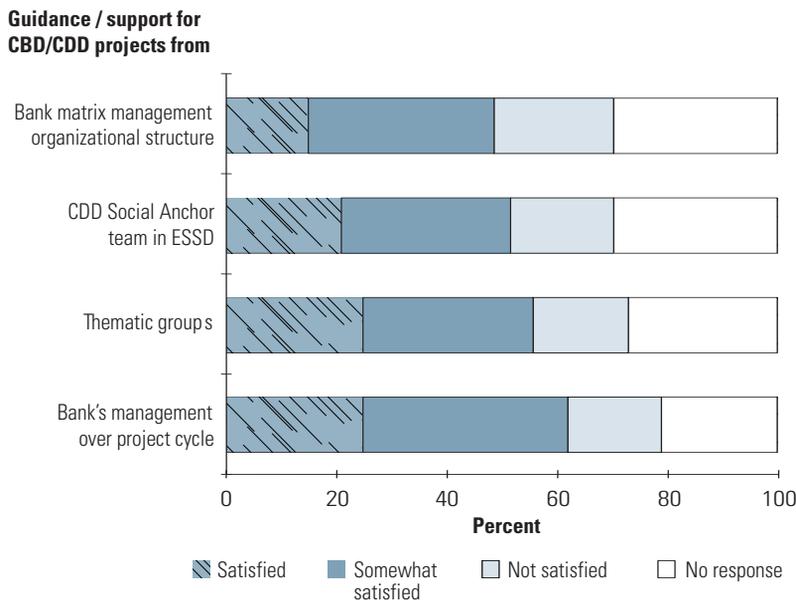
A survey was conducted to seek the perceptions of selected Bank staff and managers on such issues as CBD/CDD project performance, incentives, process, and resources. A total of 400 surveys were electronically mailed to a select but varied set of staff. The response rate was 38 percent. The following analysis is based on the 152 completed surveys received by OED by the specified date (tables L.1 to L.4). Both response rate and multivariate analysis were conducted. The most pertinent results for the CBD/CDD evaluation are presented below.

Targeting: Fifty-two percent of the respondents indicated that they agree with the statement

that the Bank-supported CBD/CDD projects are generally sufficiently targeted at the poorest, 16 percent disagreed with the statement, and 20 percent neither agreed nor disagreed.

Bank strategy, processes, and products: The Bank is increasingly decentralizing its operations to field level. Thirty-nine percent of the respondents were satisfied with the impact of Bank decentralization on the efficacy of Bank support for CBD/CDD projects. However, only 27 percent of the respondents were satisfied with guidance and support from either the management in the region over the project cycle, or the relevant thematic groups, or the Social

Figure L.1: Fewer Than a Third of the Respondents Are Satisfied with the Bank's Support and Guidance



Source: Bank staff survey.

Anchor team in ESSD, or the matrix-management organizational structure for the needs of CBD/CDD projects (figure L.1). Only 9 percent were satisfied with coordination within the Bank across sectors.¹ There were no significant variations in the response to the above queries by respondent profession/specialty or association with CBD/CDD projects (table L.5).

Cost of doing business: Thirty-nine percent of the respondents agreed that implementation costs per dollar lent for CBD/CDD projects are higher than for more traditional projects (26 percent of the respondents disagreed, and 13 percent neither agreed nor disagreed).² Also, only about a quarter agreed that sufficient resources were made available to effectively appraise and implement CBD/CDD projects or address safeguard issues.³ Despite the lack of resources to effectively implement participatory projects, 35 percent indicated that the Bank has scaled up the project in over 60 percent of the projects.

Sustainability: Only 18 percent of the respondents indicated that they agree with the statement that community maintenance contributions are sufficient to sustain infrastructure investment for Bank-funded CBD/CDD projects. Further, only about a quarter agreed with the statement that the Bank generally contributes funding for CBD/CDD projects long enough to reach a satisfactory level of sustainability of community processes.

Knowledge and skills: Nearly a quarter of the respondents disagreed with the statement that

task managers of CBD/CDD projects could monitor fiscal accountability as satisfactorily as in more traditional projects; 36 percent agreed, and 28 percent were neutral. Less than a fifth of the respondents were satisfied with the quantity and quality of training on CBD/CDD over the past 2 years.

Coordination with other players: About a fourth of the respondents indicated that another agency collaboration (NGO or bilateral donor) significantly enhances the quality of the CBD/CDD project in over 60 percent of the projects. Thirty-nine percent of the respondents also agreed with the statement that inadequate donor coordination in a cofinanced project is likely to have a greater negative impact on outcomes in a CBD/CDD project than in a more traditional project (18 percent disagreed and 22 percent neither agreed nor disagreed).⁴

Comparative advantage: Thirty-eight percent of the respondents disagreed that bilateral donors' interventions generally achieve a better CBD/CDD outcome than Bank interventions. Thirty-one percent also disagreed that NGO-supported interventions generally achieve a better CBD/CDD outcome than Bank interventions.⁵ Forty-four percent of the respondents indicated that they agree with the statement that the Bank has a comparative advantage over bilaterals to achieve development impact in CBD/CDD interventions; 13 percent disagreed with the statement, and 27 percent neither agreed nor disagreed.

Table L.1: Response Rates for Bank Staff Survey (percent)

	Agree or strongly agree	Neither agree nor disagree	Disagree or strongly disagree
The Bank sufficiently addresses the policy issues needed to support successful CBD/CDD interventions.	38.82	23.03	26.97
Bank CBD/CDD projects generally have been sufficiently targeted at the poorest.	51.97	19.74	16.45
Bank CBD/CDD projects have addressed sufficiently, and had been consistent with, broader institutional and fiscal decentralization.	32.89	22.37	30.26
Sufficient resources (relative to non-CBD/CDD projects) are made available by country directors to effectively appraise and implement CBD/CDD projects.	25.00	21.71	36.18
Sufficient resources are made available by country directors to effectively address safeguard issues related to CBD/CDD projects.	21.71	26.97	30.92
Implementation costs per dollar lent for CBD/CDD projects are higher than other traditional types of projects.	38.82	12.50	25.66
CBD/CDD approaches across the whole project cycle, from identification to completion, take more Bank staff resources per dollar of lending than other traditional types of investment projects.	46.71	12.50	21.71
CBD/CDD projects are more risky than traditional non-CBD/CDD projects.	24.34	21.71	44.74
Task managers of CBD/CDD projects can monitor fiscal accountability as satisfactorily as more traditional non-CBD/CDD projects.	35.53	27.63	23.03
In Bank-funded CBD/CDD projects, community maintenance contributions generally are sufficient to sustain infrastructure investments.	17.76	27.63	36.84
The Bank generally continues funding CBD/CDD projects for long enough (e.g., if necessary, into a second or third phase) to reach a satisfactory level of sustainability of community processes.	24.34	23.68	26.97
Sectoral technical standards (e.g., irrigation or curriculum design standards) in CBD/CDD operations have not been excessively compromised by CBD/CDD approach compared with traditional operations.	43.42	23.03	11.84
Bilateral donor interventions generally achieve a better CBD/CDD outcome than the Bank interventions.	10.53	25.66	38.16
NGO-supported interventions generally achieve a better CBD/CDD outcome than the Bank interventions.	26.32	24.34	30.92
Inadequate donor coordination in a co-financed project is likely to have a greater negative impact on outcomes in a CBD/CDD project than in a more traditional non-CBD/CDD project.	38.82	21.71	17.76
The Bank has a comparative advantage over bilaterals to achieve development impact in CBD/CDD interventions.	44.08	26.97	12.50
Your Region has sufficient CBD/CDD-related skills to achieve satisfactory CBD/CDD project performance.	48.68	15.79	18.42
CBD/CDD projects that use program specific committees to make investment allocation decisions, while perhaps facilitating project implementation in the short term, may often fail in the long term to significantly strengthen decentralized local institutions because they operate—parallel to, rather than integrated with, local government.	44.74	20.39	21.05

Note: Based on 152 responses.

Table L.2: Response Rates for Bank Staff Survey (percent)

	Satisfied or better	Somewhat satisfied	Not satisfied
Understanding by the management in your region of the objectives and design of CBD/CDD projects.	40.13	28.95	15.13
Guidance by the management in your Region over the project cycle on CBD/CDD projects.	26.97	35.53	16.45
Guidance for CBD/CDD work provided by the CDD Social Anchor team in ESSD.	21.05	29.61	19.74
Support for CBD/CDD work from the relevant Thematic Groups.	26.97	29.61	17.11
Support by the current Bank matrix-management organizational structure for the needs of CBD/CDD projects.	13.82	29.61	27.63
Coordination within the Bank across sectors in CBD/CDD interventions.	9.21	34.21	36.18
Coordination within government in borrowing countries for CBD/CDD interventions.	19.08	30.26	30.92
Amount of training on CBD/CDD over the last two years (including clinics, brown-bag lunches, etc. as well as longer training).	19.08	26.97	22.37
Quality of training on CBD/CDD over the last two years (including clinics, brown-bag lunches, etc., as well as longer training).	17.11	23.68	9.87
The impact of Bank decentralization to field offices on the efficacy of Bank support for CBD/CDD projects.	39.47	21.71	12.50
Emphasis placed by the Bank on donor coordination in CBD/CDD projects.	28.29	36.84	14.47
Relevance of current Bank safeguards for CBD/CDD projects.	16.45	35.53	25.66

Note: Based on 152 responses.

Table L.3: Response Rates for Bank Staff Survey (percent)

	More than 80%	60–80%	40–60%	20–40%	Less than 20%
In what percentage has the Bank committed to continuing support to community groups to the point of satisfactory sustainability of those group processes?	9.21	18.42	19.74	17.11	8.55
In what percentage have community groups and associated community processes reached to a level you would rate as “likely” for sustainability?	2.63	25.00	27.63	16.45	9.21
In what percentage has another collaborating development agency (e.g., other donor, NGO, etc.) significantly enhanced the quality of the CBD/CDD elements of design in the project?	6.58	18.42	21.05	11.84	10.53
In what percentage has the Bank scaled up the project?	10.53	24.34	19.74	5.92	9.87

Note: Based on 152 responses.

Table L.4: Response Rates for Bank Staff Survey (percent)

	1-5	6-10	11-15	16-20	20+
In your experience, what would be the average number of years needed for project support of community groups initially formed under the project to reach a level of sustainability of community processes requiring very limited outside support (such as simply a supporting/maintenance visit once a year).	23.68	51.97	11.84	0.00	0.66

Note: Based on 152 responses.

ANNEX M: METHODOLOGY FOR COMMUNITY-LEVEL DATA COLLECTION AND ANALYSIS

Different stakeholders can have different (even opposing) perspectives on the various aspects and outcomes of a project. Hence, it is important to collect information from different stakeholders to get a complete picture of alternative perspectives. Both qualitative and quantitative tools were used to collect data for this evaluation. In each of the four project areas, a total of 30 communities were selected, and roughly 40 households were interviewed per community. Two focus groups and two key informant interviews were also conducted in nearly all communities. This annex is organized in three main sections. The first one presents the methodology used for the selection of communities and households within communities for each of the four project areas. The second presents details of the survey instruments and timing of the fieldwork. The final section describes the methodology adopted for household data analysis.

Four CBD/CDD projects (three of which were CDD) were selected for extensive fieldwork at the community level: the Rural Poverty Alleviation Project (RPAP) in Rio Grande do Norte, Brazil (henceforth Brazil); the Borgou Pilot Project in Benin (henceforth Benin); the Uttar Pradesh Sodic Land Reclamation Project in India (henceforth Uttar Pradesh), and the Madhya Pradesh Forestry Project in India (henceforth Madhya Pradesh). The two projects in India were single-sector interventions, while the projects in Benin and Brazil were multisectoral. Fieldwork in Brazil covered largely water supply subprojects; while in Benin it covered largely primary schools, health facilities, and storage houses.

The community-level data collection was undertaken primarily to assess two issues: first,

the association between Bank-supported CBD/CDD interventions and social capital enhancement and empowerment of communities (Annex N); second, the sustainability of project investments (Annex P). The household data was also used to assess the extent to which CBD/CDD project investments met the priority needs of beneficiary communities (figure 3.5, Chapter 3).

Sample Selection

OED's fieldwork adopted a non-experimental evaluation design that compared randomly selected CBD/CDD communities with comparator communities in the four projects using a comparison group methodology. In all four cases the comparator group exhibited similar problems or issues as the project group and had similar socioeconomic and cultural characteristics. The selected comparators varied according to project and country context. In two project areas (Benin and Brazil), the comparison group communities had benefited from similar subprojects as the CBD/CDD communities but through a non-participatory approach adopted either by the government or a religious organization. These two cases allowed the evaluation to assess whether a program that involves communities is more effective than one that does not. In another project area (Madhya Pradesh) comparator communities benefited from a similar activity (forestry) carried out through a participatory approach, but supported by the government in India. Here the evaluation assessed whether there is any difference in outcomes because of the participatory approach pursued by the Bank as compared with the participatory approach pursued by the government. Finally, in the fourth project area

(Uttar Pradesh), comparison communities did not benefit from a similar activity as project communities. Here the evaluation assessed the overall outcomes of the Bank CBD/CDD project, and not only that of its participatory approach.

Community Selection

The process of community selection varied according to the project context and is detailed below. In all four project areas, a larger sample than actually required was selected to allow for replacement of any community that was found not to satisfy the selection criteria after field verification.

Benin

In the Borgou region of Benin, the Bank financed three CBD/CDD projects in the past decade: the Borgou Regional Pilot Project (PAMR); the Social Fund Project (AgeFIB); and the Food Security Project (PILSA). While the focus of the evaluation was on PAMR (hence the focus on the Borgou region), as project documents revealed it to be a CDD project, communities that benefited from AgeFIB and PILSA were also surveyed to allow for comparison among the three projects.¹ The selection of the PAMR, AgeFIB, and PILSA communities required first of all identifying, based on the subproject records of the three projects, communities within the Borgou region that had benefited from only one of these three Bank CBD/CDD interventions.² The selection was further restricted to communities that (a) were located in rural areas, (b) benefited from no more than

three subprojects, (c) benefited from specific type of investments. For PAMR communities, the selection was restricted to those that benefited from any of the following types of subprojects: construction of a school or other infrastructure (such as well, storage house, hangar, and the like), functional literacy, training in beekeeping, hygiene and nutrition, and provision of essential drugs. The selection of the five comparator communities was undertaken by the local expert contracted for the community-level fieldwork, based on the following three criteria: communities that: (a) did not benefit from any of the Bank CBD/CDD projects; (b) benefited from similar subprojects as the project communities; and (c) were located in rural areas. Comparator communities benefited from non-participatory projects funded by the State and various religious organizations. These communities received investments for the construction of schools (two communities), wells (two communities), and a health center (one community).

Inaccuracies in subproject records required changes to the original sample of communities as well as dropping some communities from the analysis. After verification in the field of the project status of selected communities, a few communities were replaced because they had either benefited from more than one Bank CBD/CDD project, and/or had benefited from more than three subprojects. These communities were replaced with randomly selected communities of the same project status. A few comparator communities were also replaced as

Table M.1: Coverage of Fieldwork in Benin

	Participatory approaches				Top-down approaches	
	PAMR	AgeFIB	PILSA	Other donor	State-funded	Religious org.
Fieldwork coverage						
Communities	17	7	2	1	3	2
Households	736	304	85	45	118	88
Analysis coverage						
Communities	13	4	2	0	3	2
Households	566	177	85	0	118	88

they were found to have benefited from one of the three Bank CBD/CDD projects. Further, not all subprojects could be covered in the desired proportion since it was not uncommon to arrive in a community that had, according to records, received funding for, say, a school, only to find that what was actually funded was a storehouse that had not been accurately registered in the records. The inaccuracies in subproject-level records were detected by visiting sampled communities and asking information of local leaders. However, in some cases, community leaders' recollections also proved inaccurate, as focus group sessions later revealed the presence of other Bank projects that were unknown to local leaders. Such communities, though surveyed, were dropped from the analysis. Further, one comparator community was also dropped from the analysis because it was the only one to have participated in a non-Bank CBD/CDD project. Table M.1 presents the final number of household surveys conducted and the number actually used for the analysis. Two key informant interviews and one mixed (male and female) focus group were conducted in each of the communities.

Brazil

The RPAP (and the follow-on RPRP) adopted three distinct community-driven implementation modalities; in increasing order of decentralization, these were:

- **PAC:** The Community Association (CA) submits a subproject proposal to the State Technical Unit. Using a statewide vetting process, the State Technical Unit chooses the soundest proposals, with some reference to the evenness of distribution among the various municipalities. Once approved, project funds flow directly to a bank account set up locally by the Community Association.
- **FUMAC:** A municipal council (called the FUMAC Council), with representatives of civil society and the government, is set up by the project at the municipal level. The proposals prepared by the CAs are first reviewed and ranked by the FUMAC Council, and only then submitted to the State Technical Unit. The

council chooses among subproject proposals with reference to an indicative budget communicated by the State Technical Unit. Vetting by the State Technical Unit is more of a formality compared to PAC; providing the subprojects meet the required technical specifications, the State Technical Unit signs off on the proposal made by the FUMAC Council.

- **FUMAC-P:** The procedures are the same as for FUMAC, except that the FUMAC-P Council is given an annual budget, which it administers itself. The council signs agreements with the CAs, transfers project funds to them, keeps track of receipts, and monitors physical progress. It is accountable to state government auditing procedures. If one CA fails to provide the necessary receipts, disbursements to all other CAs in that municipality may be frozen, paralyzing the project process.

The selection of project communities was based on the project's monitoring and information system (MIS). To keep logistic and transport costs within the budget, fieldwork was restricted to the two regions (out of four) that had the highest number of communities where only one subproject had been financed by the RPAP—Agreste and Oeste Potiguar. The criterion of one subproject per community was chosen for two main reasons. First, 79 percent of the communities that benefited from the RPAP in Rio Grande do Norte received only one subproject. Second, we wanted to avoid comparing communities that had received only one subproject with those that had benefited from more. The selection of project communities was further restricted to those that: (a) were located in the rural areas, and (b) had benefited from one the following investments: water supply, electricity, irrigation, or small bridges.³ The selection of project municipalities was limited to those that had at least two communities that met the above criteria. A stratified random sample of 11 project municipalities was selected, with each of the three implementation modalities being represented in proportion to the number of municipalities under each modality. A total of 24 communities were selected within these municipalities using a table of random numbers.

The selection of comparator communities required, first of all, identifying municipalities that were targeted by the RPAP and the ongoing RPRP, but that had not yet benefited from either project.⁴ Drawing on the MIS data for the RPAP and ongoing RPRP (updated to October 15, 2003), six comparator municipalities were identified—three in each of the two regions. The selection of suitable comparator communities was undertaken by the local expert contracted for community-level fieldwork. Comparator communities had to satisfy four main criteria: (a) they had to have benefited from a similar service as project communities around the same time as these did; (b) they could not have benefited from a Bank-financed CBD/CDD intervention; (c) they had to be located in rural areas; and (d) they had to have more than 40 households at the time of the survey.

Inaccuracies in the project's MIS required changes to the original sample of communities, as well as dropping some communities from the analysis. Two project communities were dropped; qualitative data revealed that one had recently applied for funds under the ongoing RPRP, while the other was the only one to have benefited from a rural electrification investment. The majority of project communities used for the analysis benefited from water supply investments, while three benefited from irrigation investments and two from small bridges. Three of the six comparator communities surveyed were also dropped. The qualitative data revealed that two

of them had recently applied for funds under the ongoing RPRP, while one of them was the only one in the sample to have benefited from a government water supply program that had a participatory component. All comparator communities included in the analysis benefited from a government-funded water pipeline constructed at the time when the RPAP was being implemented. None of them benefited from either the RPAP or the ongoing RPRP, while one benefited in 1994 from another Bank CBD/CDD project—the reformulated Northeast Rural Development Program (NRDP; 1993–96). This community was, however, retained for the analysis, as it did not differ from the other two comparator communities, and would therefore not bias the results.⁵

Some of the selected communities were found to have fewer than 40 households. In these cases, a census was taken and, where possible, adjacent CBD/CDD communities that received only one similar subproject were selected to make up for the missing number of respondents. Some municipalities that figured as PAC in the MIS had been “upgraded” to FUMAC under the ongoing RPRP. These municipalities continued to be considered as PAC for the purpose of this evaluation only if no subproject had yet been financed through the FUMAC implementation modality. Table M.2 presents the number of household surveys conducted and the number used in the analysis.

Two key informant interviews were conducted in all except five communities, where only the community leader was interviewed. With a few exceptions, two focus group interviews were conducted in each community. In six communities only one focus group interview was carried out, and in two communities no focus group session was held.

Madhya Pradesh

Twenty project villages were randomly selected from two distinct types of forest zones under the Joint Forest Management (JFM) project in Madhya Pradesh—10 from each zone. One of the zones is characterized by dense forests (ANR), the other by degraded forests (VRDP). In order to keep logistic and transport costs within the

Table M.2: Coverage of Fieldwork in Brazil

Modality	FUMAC	FUMAC-P	PAC	Non-Bank
Fieldwork coverage				
Municipalities	5	2	3	3
Communities	15	8	4	6
Households	514	240	118	225
Analysis coverage				
Municipalities	5	2	3	2
Communities	14	7	4	3
Households	485	211	118	117

budget, fieldwork was restricted to two districts: Betul and Bilaspur, one from the western part of the state and the other from the eastern part (now in the state of Chattisgarh). Bilaspur was chosen because it had been surveyed in March 2000 by the World Bank's Environmentally and Socially Sustainable Development (ESSD) Network. Betul was selected from a list of four districts prepared by the implementing agency based on security concerns because it had a good number of both ANR and VRDP villages. Random selection of villages within each forest zone and district was done using a table of random numbers.

The selection of comparator villages required, first, identifying areas in the districts of Betul and Bilaspur under the government-supported JFM. This strategy was very similar to that supported by the Bank. Under JFM, villagers cooperate to protect forests in exchange for a share in the usufruct and the final harvest. The selection of comparator villages from the government JFM area was undertaken by the project's implementing agency based on the following five criteria: villages that (a) were located in rural areas; (b) did not benefit from any Bank CBD/CDD intervention; (c) were within 5 kilometers of the same forest block as project villages; (d) had similar poverty levels as project villages; and (e) had between 40 and 80 households.

Inaccuracies in subproject records required changes to the original sample of communities, as well as dropping some communities from the analysis. One project village selected in the district of Betul was not found on the map of Betul by the Forest Department. This village had to be replaced by one in the same area with similar forest cover. Another village in the same district, which the records showed as government-JFM, was actually a Bank-JFM village, bringing the total number of project villages to 21. Further, qualitative data revealed that two of surveyed comparator villages did not have government-funded JFM, and were hence dropped from the final analysis. The survey data revealed that villagers did not perceive any difference between a Village Protection Committee, which is set up in degraded forest

zone, and a Forest Protection Committee, which is set up in dense forest zone. Hence, data analysis was not differentiated by type of forest zone. Table M.3 presents the number of household surveys conducted and the number used in the analysis.

Two focus group interviews and two key informant interviews were conducted in each village, with the exception of one where no focus group interview was conducted.

Uttar Pradesh

In March-June 2000, the World Bank's ESSD Network surveyed 19 villages in the district of Raibareli, which had benefited from the Bank's Sodic Land Reclamation Project. In order to allow for comparison over time, fieldwork for the OED study was conducted in the same area. The ESSD survey covered villages that were treated during four of the five annual project phases (1993–98); none of the 19 villages was treated during phase II (1994–95). In order to cover all project phases, 4 of the 19 villages were replaced with randomly selected villages within Raibareli district that benefited from the project during phase II. The random selection of these four villages was based on the project's database.

The selection of comparator villages required identifying areas in Raibareli district that faced problems of sodicity of land similar to those faced by project villages prior to the Bank's intervention, but which never benefited from any sodic land reclamation activity. The 11 comparator villages were selected by the implementing agency of the Bank's Sodic Land Reclamation Project

Table M.3: Coverage of Fieldwork in Madhya Pradesh

Type of forest	ANR	VRDP	GoMP JFM	Non-JFM
	Fieldwork coverage			
Communities	11	10	7	2
Households	414	393	261	79
Analysis coverage				
Communities	11	10	7	—
Households	414	393	261	—

(UPBSN) from those that were in the pipeline to be treated if additional funds to address sodicity became available. UPBSN selected comparator villages based on the following three criteria: villages that (a) were located in rural areas, (b) were located in the same three blocks as project villages; and (c) had similar population size as the project villages. One comparator village was dropped from the analysis, as the comparison of baseline information collected for this study revealed significant difference between this and the other villages. Table M.4 presents the number of household surveys conducted and the number used in the analysis.

Two focus group interviews and two key informant interviews were conducted in each village, with the exception of one where only one of the two key informant interviews was conducted.

Household Selection

Wherever possible, 40 households were selected from each community. Two slightly different approaches were adopted for household selection. In communities where the team had the information on the total number of households, these were divided by the number of interviews to be conducted (40) to get an interval of R. The households were then arranged in a concentric manner on the drawing board and a random starting household was selected. Every Rth household was selected until the required number of interviews was complete. In rural dispersed communities where there was low initial knowledge of the number of households, the community was divided in 4 zones, and 10 households were covered in each zone. A similar strategy as above was adopted for each zone, but with a rough estimate from the local leader on number of households in each zone. In communities with 40 or fewer household, all households were surveyed.

Survey Instruments and Timing of Fieldwork

Information was collected at the community level using three instruments. These were all pilot tested in the field in each of the four project areas before being launched.

Table M.4: Coverage of Fieldwork in Uttar Pradesh

	Project	Comparator
	Fieldwork coverage	
Communities	19	11
Households	757	440
	Analysis coverage	
Communities	19	10
Households	757	400

- First, a pre-coded household questionnaire, which was applied to one adult (25 years or older) from each randomly selected household who had resided in the community for the past eight years. The household survey enquired about respondents': (a) demographic characteristics—age, education, gender, occupation, marital status, etc; (b) household characteristics, including variables capturing economic status at the time of the survey and before subproject implementation; (c) awareness of community problems and participation in community-level project organizations; (d) perception of sustainability of project investments; and (e) perceptions of the levels of and the changes in social capital and empowerment.⁶
- Second, semi-structured focus group interviews held with two groups in each community (one all-female and one all-male) of 10–15 self-selected participants. Focus group sessions attempted to explore, among other things, the following issues: (a) the process of subproject selection, implementation, and operation; (b) communities' access to information; (c) the leadership structure within communities; (d) the levels and changes in empowerment; (e) the priority needs of the community at the time of the survey and before subproject implementation.
- Third, structured key informant interviews held with a community leader and a member of the community organization set up by the project. Key informant interviews used a structured, open-ended questionnaire. The community leader interview consisted of questions about community facilities, ethnic make-up, and the

like. The interview with a member of the community organization set up by the project addressed issues of community trust, cohesion, and solidarity, as well as providing information on the functioning of the community organization set up by project.

In Benin, fieldwork was conducted in October and November 2003 by a team headed by Roch Mongbo from the University of Abomey-Calavi. The fieldwork in Brazil was conducted between November 2003 and January 2004 by a team headed by Alberto Costa from the University for the Development of the Itajaí River Valley. In India, fieldwork was conducted in December 2003 and January 2004 by the Center for Development Economics, Delhi School of Economics. In all four project areas, an OED team member supervised fieldwork activity to ensure quality.

Methodology for Household Data Analysis

Comparison of ex-ante characteristics of project and comparator communities.

Respondents' demographic and socioeconomic information before the Bank intervention were aggregated at the community level to provide a general profile of the communities covered by fieldwork. A Student t-test was performed on these aggregated variables to check whether the project and the comparator groups had the same mean. While the difficulty of getting perfect matches between the project and the comparator group must be acknowledged, an attempt was made to get as close a match as possible. As tables M.5–M.8 show, only minimal differences were found between the project and comparator groups in the four project areas. In Benin the project group reported a significantly greater number of children below the age of four than the comparator group. In Brazil, a greater number of women were interviewed in the comparator group than in the project group. In Madhya Pradesh, slightly more respondents in the comparator group reported knowing the chairman of the Farmer's Club, while the project group reported greater ability to organize self-help groups and raise resources from within the community. In Uttar Pradesh, respondents in the

project group were slightly older than those in the comparator group, while more respondents in the latter than the former reported knowing local leaders and local elected officials.

Bivariate analysis was used to compare the respondents' perceptions of levels of and changes in social capital and empowerment between the project and the comparator groups. A test of proportion was performed for binary variables and the Kruskal-Wallis nonparametric test of differences for categorical variables (tables N.3–N.6).

Multivariate analysis. In order to control for differences in geographic, demographic, and socioeconomic factors between the project and the comparator groups, multivariate analysis was performed on the variables that capture respondents' perceptions of the changes in social capital and empowerment (see tables M.9–M.12 for the list of dependent and independent variables used in each country). An Ordered Probit model was chosen because the dependent variables are ordinal ranging from least to most, with most capturing greater outcome. The estimation was performed using population weights and adjusting for cluster effects.⁷

Two specifications of the same model were used; with and without interactive terms. The discussion of the overall association between the project and the dependent variables is based on the specification without interactions. The specification with interactions was used in order to explore the association between the dependent variables and the project for women, the poor, and members of project organizations.⁸ The results of the specification with interactive variables are presented in full (tables N.9–N.16), while a summary of the results of the project dummies for the specification without interactions is presented in tables N.7–N.8.

As already mentioned, all dependent variables represent changes over time. It is however important to note that there are two types of change variables: (a) changes as perceived and directly reported by respondents, and (b) changes derived from respondents' assessment of the situation in two points in time—before and

after subproject implementation. All dependent variables that capture changes in social capital and empowerment are of the first type, with the sole exception of the variable that capture respondents' mobilization skills in the Brazil project, which is of the second type.

The independent variables include community characteristics (such as dummy for regions, population of the community, and the like), household characteristics (such as household size and the index of economic status), and respondent characteristics (such as age, level of education, and so forth). The model used for Benin and Brazil also controls for the type of subproject financed. Household and respondent characteristics were created drawing on demographic and socioeconomic information *before* the Bank intervention as reported by respondents. The model includes two variables representing the respondent's economic status: (a) the index of economic status, and (b) a dummy variable for poor. The reason for including both (a) and (b) is that these are defined differently. While the index for

economic status is an absolute figure calculated *across* all respondents, the dummy variable for poor captures the bottom quartile of economic status *within* each community. Therefore, while (a) is a measure of economic status across the entire sample, (b) represents the relatively poor households within each community.

As already mentioned above (pp. 104, 105), the studies conducted in Benin and Brazil included three types of communities that benefited from Bank-supported CBD/CDD projects. In Benin, only PAMR communities were considered as project communities; AgeFIB and PILSA communities were included to elicit differences in performance between the three CBD/CDD projects. In Brazil, the RPAP included three implementation modalities—PAC, FUMAC, and FUMAC-P. These could not be combined in one project group, as they were differently associated with some of the dependent variables.⁹ For clarity of exposition, the bivariate analysis reports only the response rate of FUMAC communities, which account for 60 percent of respondents in project communities.

Table M.5: Benin: Comparison of Ex-Ante Characteristics of Project and Comparator Communities

	CBD/CDD	Comparator
Household size (member above the age of 4)	8.75	7.39
Number of children above the age of 4	3.00	2.50
Number of children below the age of 4	1.93	1.07 ***
Schooling of the respondent	0.26	0.33
Age of the respondent	42.71	45.68
Dummy for female	0.31	0.31
Knew community leaders	0.91	0.94
Knew religious leaders	0.86	0.89
Knew the mayor	0.47	0.52
Participation in traditional events	2.86	2.73
Participation in political events	2.33	2.40
Ability to raise resources from within the community	0.58	0.67
Ability to raise funds outside the community	0.38	0.33
Ability to speak freely with community leaders	0.64	0.59
Ability to express community needs to local government officials	0.50	0.55
Blue collar skills	0.46	0.51

Note: Test of significance based on Student t-test. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table M.6: Brazil: Comparison of Ex-Ante Characteristics of Project and Comparator Communities

	CBD/CDD	Comparator
Municipal Human Development Index	0.62	0.62
Score for community	0.23	0.27
Population of community	59.56	100.00
Household size	4.42	4.83
Number of children	1.56	1.78
Medium consumer durables	1.74	1.80
Large consumer durables	0.23	0.32
Large animals	4.27	1.95
Small animals	7.91	4.14
Schooling of the respondent	2.63	2.80
Dummy for female	0.43	0.71 ***
Age of the respondent	47.55	45.15
Dummy for agricultural laborer	0.56	0.38
Participation in political events	1.91	2.00
Participation in traditional events	1.94	2.05
Ability to raise resources from within the community	0.39	0.36
Ability to raise funds outside the community	0.35	0.30
Ability to speak freely with community leaders	0.50	0.35
Ability to express community needs to local government officials	0.58	0.60

Note: Test of significance based on Student t-test. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table M.7: Madhya Pradesh: Comparison of Ex-Ante Characteristics of Project and Comparator Communities

	CBD/CDD	Comparator
Population of community	117.76	127.00
Score for community	0.33	0.37
Household size	6.82	6.61
Number of children	2.84	2.99
Land owned	1.58	1.36
Small consumer durables	0.09	0.07
Medium consumer durables	0.45	0.47
Large consumer durables	0.02	0.00
Large animals	2.94	2.83
Small animals	0.71	0.40
Schooling of the respondent	0.36	0.37
Dummy for female	0.47	0.47
Age of the respondent	39.24	38.40
Knew village leader	0.59	0.47
Knew Sarpanch	0.80	0.80
Knew Farmers' Club chairperson	0.02	0.06 ***
Knew local elected officials	0.15	0.16
Knew forest staff	0.63	0.67
Participation in traditional events	3.27	3.20
Participation in non-traditional events	2.27	2.28
Ability to organize self-help groups/raise resources from within the community	0.21	0.12 ***
Ability to raise funds outside the community	0.12	0.10
Ability to express community needs to local government officials	0.37	0.39

Note: Test of significance based on Student t-test. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table M.8: Uttar Pradesh: Comparison of Ex-Ante Characteristics of Project and Comparator Communities

	CBD/CDD	Comparator
Population of community	276.89	160.50
Score for community	0.62	0.69
Household size	8.18	7.71
Number of children	3.49	3.36
Amount of land owned	81.72	68.72
Small consumer durables	0.26	0.43
Medium consumer durables	0.97	1.10
Large consumer durables	0.04	0.04
Large animals	2.42	2.19
Small animals	0.83	0.51
Schooling of respondent	0.46	0.45
Dummy for female	0.49	0.50
Age of the respondent	44.61	42.42 **
Knew local leaders	0.79	0.90 **
Knew Farmers' Club chairperson	0.01	0.01
Knew local elected officials	0.41	0.60 ***
Participation in traditional events	2.96	2.89
Participation in non-traditional events	2.24	2.10
Ability to raise funds outside the community	0.13	0.09
Ability to express community needs to local government officials	0.45	0.37
Blue collar skills	0.36	0.34

Note: Test of significance based on Student t-test. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table M.9: Definition of Variables: Benin

Dependent variable	Definition
Change in access to information	Changes in access to information regarding development activities in the community (more=3, same=2, less=1)
Change in mobilization skills	Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture change in the respondent's ability to (a) mobilize community efforts and resources; (b) raise funds outside the community; (c) speak freely with community leaders; (d) express the needs of the community to local government officials.
Change in ability to reach agreement	Change in the community's ability to reach an agreement (more=3, same=2, less=1)
Change in community leaders' responsiveness to community needs	Change in the extent to which community leaders and local government officials listen and respond to community needs (Listen and respond more=4, listen more=3, same=2, listen less=1).
Change in trust	Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in trust in: (a) community members, (b) community organizations, (c) local leaders, (d) government officials.
Change in associational life	Composite variable equal to the sum of two dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in: (a) villagers' participation in groups and associations, (b) cooperation between groups and individuals.
Change in participation in traditional events	Change in the respondent's participation in community's traditional events (more=3, same=2, less=1)
Change in participation in political events	Change in the respondent's participation in community's political events (more=3, same=2, less=1)
Change in circle of friends	Change in the respondent's circle of friends (improved=3, same=2, deteriorated=1)
Independent variable	
PAMR	Equals one if PAMR community, zero otherwise
AgeFIB	Equals one if AgeFIB community, zero otherwise
PILSA	Equals one if PILSA community, zero otherwise
Female in PAMR	Equals one if respondent is a female from PAMR community, zero otherwise
School construction subproject	Equals 1 if school construction subproject, zero otherwise
Training subproject	Equals 1 if training subproject, zero otherwise
Difficult access to community	Equals one if community is geographically difficult to access, zero otherwise
Household size	Number of people living under the same roof
Number of children	Number of children below the age of 16
Dummy for female	Equals 1 if the respondent is a female and zero if male
Schooling	Equals one if the respondent has attended school, zero otherwise
Age	Age of the respondent
Age squared	Age squared
Number of leaders known	Number of leaders the respondent knew prior to the Bank intervention
Participation in traditional events	Frequency of participation in traditional events prior to Bank intervention
Participation in political events	Frequency of participation in political events prior to Bank intervention
Blue collar skills of the respondent	Equals 1 if the respondent was able to do blue collar activities (such as masonry, carpentry, stitching, etc.) prior to Bank intervention
Mobilization skills of the respondent	Number of skills the respondent reported to have prior to Bank intervention. Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=able, 0=everything else) that captures respondent's ability to (a) mobilize community efforts and resources; (b) raise funds outside the community; (c) speak freely with community leaders; (d) express the needs of the community to local government officials.

Table M.10: Definition of Variables: Brazil

Dependent variables	Definition
Change in access to information	Changes in access to information regarding development activities in issues of interest to the community (more=3, same=2, less=1)
Change in mobilization skills	Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture changes in the respondent's ability to (a) raise resources from within the community; (b) raise funds outside the community; (c) speak freely with community leaders; (d) express the needs of the community to local government officials. The dummies for change were derived from respondent's assessment of their skills in two points in time—before and after subproject implementation.
Change in ability to reach agreement	Change in the community's ability to reach an agreement (more=3, same=2, less=1)
Change in leaders' responsiveness	Change in community leaders' responsiveness to communities demands (more=3, same=2, less=1)
Change in trust	Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in trust in: (a) community members, (b) community associations, (c) municipal government officials, and (d) state government officials.
Change in associational life	Composite variable equal to the sum of two dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in: (a) people's participation in groups, (b) cooperation between groups and individuals.
Change in participation in traditional events	Change in the respondent's participation in community's traditional events (more=3, same=2, less=1)
Change in participation in political events	Change in the respondent's participation in community's political events (more=3, same=2, less=1)
Change in circle of friends	Change in the respondent's circle of friends (improved=3, same=2, deteriorated=1)
Independent variables	Definition
PAC	Equals 1 if RPAP implemented through PAC modality, zero otherwise
FUMAC	Equals 1 if RPAP implemented through FUMAC modality, zero otherwise
FUMACP	Equals 1 if RPAP implemented through FUMAC-P modality, zero otherwise
Poor in PAC	Equals 1 if respondent is poor and in a PAC community, zero otherwise.
Poor in FUMAC	Equals 1 if respondent is poor and in a FUMAC community, zero otherwise.
Poor in FUMAC-P	Equals 1 if respondent is poor and in a FUMAC-P community, zero otherwise.
Irrigation subproject	Equals 1 if irrigation subproject, zero otherwise
Small bridge subproject	Equals 1 if small bridge subproject, zero otherwise
Agreste region	Equals 1 if Agreste region, and zero if Oeste region
Municipal Human Development Index	Municipal Human Development Index 2000
Score for community	Level of basic infrastructure in a community (such as primary school, basic health post, water supply system, electrification, telephone boots, etc.) prior to Bank intervention (based on village leader interview).
Economic status index	Composite variable equal to the sum of two rebased variables that capture household's ownership of the following items prior to subproject implementation: (a) large animals (horse, cow, and ox), and (b) consumer durables (car, motorcycle, bicycle, freezer, television, satellite dish)
Dummy for poor	Equals 1 if respondent is from the bottom-quartile of the distribution along the Economic Status Index in his/her community, zero otherwise
Household size	Number of people living under the same roof
Number of children	Number of children below the age of 16
Member of CA	Equals 1 if member of Community Association set up by the Bank CBD/CDD project, zero otherwise
Dummy for female	Equals 1 if respondent is a female, zero otherwise

(continued on following page)

Table M.10: Definition of Variables: Brazil (continued)

Independent variable	Definition
Schooling	Level of education attained by the respondent (5=some secondary and above, 4=completed primary, 3=some primary, 2=literate, 1=illiterate).
Agricultural laborer	Equals 1 if the respondent is an agricultural laborer, zero otherwise
Age	Age of the respondent
Age squared	Age squared
Participation in political events	Frequency of participation in political events prior to Bank intervention
Participation in traditional events	Frequency of participation in traditional events prior to Bank intervention
Mobilization skills	Number of skills the respondent reported to have prior to Bank intervention. Composite variable equal to the sum of four dummy variables (1=able, 0=everything else) that captures respondent's ability to (a) raise resources from within the community; (b) raise funds outside the community; (c) speak freely with community leaders; (d) express the needs of the community to local government officials.

Table M.11: Definition of Variables: Madhya Pradesh

Dependent variable	Definition
Change in access to information	Changes in access to information regarding issues of interest to the community (more=3, same=2, less=1)
Change in mobilization skills	Composite variable equal to the sum of three dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture change in the respondent's ability to (a) organize self-help groups and raise resources from within the village; (b) raise resources outside the village; (c) express the needs of the village to local government officials.
Change in ability to reach agreement	Change in the community's ability to reach an agreement (more=3, same=2, less=1)
Change in community leaders' responsiveness	Change in the extent to which community leaders listen and respond to community needs (listen and respond more=4, listen more=3, same=2, listen less=1).
Change in trust	Composite variable equal to the sum of five dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture change in respondent's trust in: (a) village members, (b) village organizations, (c) village leaders, (d) local government officials, (e) staff of the forest department (implementing agency).
Change in associational life	Composite variable equal to the sum of two dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture change in: (a) people's participation in groups, (b) cooperation between groups and individuals.
Change in participation in traditional events	Change in the respondent's participation in community's traditional events. (more=3, same=2, less=1).
Change in participation in political events	Change in the respondent's participation in community's non-traditional events. (more=3, same=2, less=1).
Change in circle of friends	Change in the respondent's circle of friends (improved=3, same=2, deteriorated=1)
Independent variable	
Project village	Equals 1 if project village, and zero if comparator
Poor in project village	Equals 1 if respondent is poor and in a project village, zero otherwise
Betul district	Equals 1 if Betul district, and zero if Bilaspur district
Score for community	Level of basic infrastructure in a community (such as primary school, basic health post, wells, hand-pumps) and distance to the closest market prior to Bank intervention (based on village leader interview)

Table M.11: Definition of Variables: Madhya Pradesh (continued)

Independent variable	Definition
Economic status index	Composite variable equal to the sum of three rescaled variables that capture household's ownership of the following items prior to subproject implementation: (a) land (linear log), (b) large animals (horse, cow, and ox), (c) consumer durables (car, bicycle, fan, radio)
Dummy for poor	Equals 1 if respondent is from the bottom-quartile of the distribution along the Economic Status Index in his/her community, zero otherwise
Household size	Number of people living under the same roof
Number of children	Number of children below the age of 16
Member of forest committee	Equals 1 if member of forest committee set up by Bank CBD/CDD project, zero otherwise
Dummy for female	Equals 1 if respondent is female, zero otherwise
Age	Age of the respondent
Age squared	Age squared
Schooling	Equals 1 if the respondent has attended school, zero otherwise
Number of leaders known	Number of leaders a respondent knew prior to the Bank intervention
Participation in traditional events	Frequency of participation in the traditional events prior to Bank interventions
Participation in non-traditional events	Frequency of participation in the non-traditional/political events prior to Bank interventions
Mobilization skills	Number of skills the respondent reported to have prior to Bank intervention. Composite variable equal to the sum of three dummy variables (1=able, 0=everything else) that captures respondent's ability to (a) organize self-help groups and raise resources from within the village; (b) raise resources outside the village; (c) express the needs of the village to local government officials

Table M.12: Definition of Variables: Uttar Pradesh

Dependent variable	Definition
Change in access to information	Changes in access to information regarding issues of interest to the community (more=3, same=2, less=1)
Change in mobilization skills	Composite variable equal to the sum of three dummy variables (1=more, 0=everything else) that capture change in the respondent's ability to (a) organize self-help groups and raise resources from within the village; (b) raise resources outside the village; (c) express the needs of the village to local government officials.
Change in ability to reach agreement	Change in the community's ability to reach an agreement (more=3, same=2, less=1)
Change in community leaders' responsiveness	Change in the extent to which community leaders listen and respond to community needs (listen and respond more=4, listen more=3, same=2, listen less=1)
Change in trust	Composite variable equal to the sum of five dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in trust in: (a) village members, (b) village organizations, (c) village leaders, (d) local elected officials, (e) implementing agency
Change in associational life	Composite variable equal to the sum of two dummy variables (1=more, 0=everything else) capturing change in: (a) people's participation in groups, (b) cooperation between groups and individuals
Change in participation in traditional events	Change in the respondent's participation in community's traditional events (more=3, same=2, less=1)
Change in participation in non-traditional events	Change in the respondent's participation in community's non-traditional events. (more=3, same=2, less=1).

(continued on following page)

Table M.12: Definition of Variables: Uttar Pradesh (continued)

Dependent variables	Definition
Change in circle of friends	Change in the respondent's circle of friends (improved=3, same=2, deteriorated=1)
Independent variable	
Project village	Equals 1 if project village, and zero otherwise (if comparator)
Poor in project village	Equals 1 if respondent is poor and in project village, zero otherwise
Female in project village	Equals one if the respondent is a female in a project village, zero otherwise
Amawa block	Equals 1 if Amawa block, zero otherwise
Maharajganj block	Equals 1 if Maharajganj block, zero otherwise
Rural community	Equals 1 if it is a rural community, zero if rural dispersed
Score for community	Level of basic infrastructure in a community (such as primary school, basic health post, wells, hand-pumps) and distance to the closest market prior to Bank intervention (based on village leader interview)
Economic status index	Composite variable equal to the sum of three rescaled variables that capture household's ownership of the following items prior to subproject implementation: (a) land (linear log), (b) large animals (horse, cow, and ox), (c) consumer durables (car, bicycle, fan, radio)
Dummy for poor	Equals 1 if respondent is from the bottom-quartile of the distribution along the Economic Status Index in his/her community, zero otherwise
Household size	Number of people living under the same roof
Number of children	Number of children below the age of 16
Member of SIC	Equals 1 if member of village organization set up by the Bank CBD/CDD project, zero otherwise
Dummy for female	Equals 1 if respondent is a female, zero otherwise
Age	Age of the respondent
Age squared	Age squared
Schooling	Equals 1 if the respondent has attended school, zero otherwise
Number of leaders	Number of leaders the respondent knew prior to the Bank intervention
Participation in traditional events	Frequency of participation in the traditional events prior to Bank interventions
Participation in non-traditional events	Frequency of participation in the non-traditional/political events prior to Bank interventions
Blue collar skills of the respondent	Equals 1 if respondent was able to do boring, construct field drains, link drains and/or construct irrigation channels prior to Bank intervention
Mobilization skills of the respondent	Number of skills the respondent reported to have prior to Bank intervention. Composite variable equal to the sum of three dummy variables (1=able, 0=everything else) that captures respondent's ability to (a) organize self-help groups and raise resources from within the village; (b) raise resources outside the village; (c) express the needs of the village to local government officials

ANNEX N: ENHANCING COMMUNITY CAPACITIES

One of the premises of the CDD approach is that it fosters the formation of social capital at the community level and empowers communities to take charge of their own development.¹ The assessment of the extent to which the CDD projects supported by the World Bank have improved communities' capacity focuses on these two processes. This annex presents the findings of community-level fieldwork undertaken for this evaluation in the Borgou region of Benin (henceforth Benin); the state of Rio Grande do Norte in Brazil (henceforth Brazil); the Betul and Bilaspur districts in Madhya Pradesh, India (henceforth Madhya Pradesh); and Raibarelli district in Uttar Pradesh, India (henceforth Uttar Pradesh). Three of these projects were CDD and one was CBD. Henceforth, when reference is made to the four projects, the broader term CBD/CDD is used. In addition, where relevant, this annex draws on a review of appraisal documents of 84 sampled CBD/CDD projects and on the literature on participatory development.

The field research at the community level included household surveys, focus group interviews, and key informant interviews (see Annex M for details). The methodology adopted for the analysis of the household data as well as details of the model used for multivariate analysis are also discussed in Annex M. Results of the bivariate analysis are presented in tables N.3–N.6, while those of the multivariate analysis are presented in tables N.7–N.16.² It should be noted that in the first two sections, discussion of the results of the multivariate analysis refers to the model without interactive terms, while the last two sections draw on the model with interactive terms (Annex M). As already mentioned in Annex M, the results of the specification with

interactions are presented in full (tables N.9–N.16), while a summary of the results of the project dummies for the specification without interactions is presented in tables N.7 and N.8. Unless otherwise specified, the discussion of the statistical significance is always based on the probability value of the regression coefficients of the relevant specification.

Empowerment

The World Bank's (2002d) sourcebook on empowerment and poverty reduction identifies four key elements for a successful empowerment strategy: (a) inclusion and participation, (b) access to information, (c) accountability, (d) and local organizational capacity. This understanding of empowerment has informed data collection for this study, which explores both the levels of empowerment at the time of fieldwork and respondents' perceptions of changes in empowerment before and after subproject implementation. While a comprehensive assessment of the levels of empowerment and the empowering effects of the Bank's CBD/CDD initiatives at the community-level was beyond the scope of this study, our analysis focuses on some aspects of the four above-mentioned elements. It should also be noted that empowerment is multidimensional and it is hence possible for a person to experience empowerment in one dimension and disempowerment in another.

Inclusion and Participation

CBD/CDD projects are operationalized at the community level through community organizations. While at times these predate CBD/CDD interventions, new ad hoc organizations are often created by CBD/CDD projects, as was the case in Benin, Brazil, Madhya

Pradesh, and Uttar Pradesh.³ Because these organizations constitute the locus of decision making at the local level, becoming a member (or attending meetings) is extremely important in order to attain inclusion in decision making. This, however, is not in itself sufficient. Drawing on the literature on participatory development, we make a distinction between formal inclusion, which concerns the extent to which community members are able to enter decision-making arenas, and substantive inclusion, which captures the extent to which different participants are able to exert influence over decisions.⁴ While assessing formal inclusion is a fairly simple exercise, assessing substantive inclusion is far more complex, as it requires a detailed analysis of the very process through which decisions are made. This type of investigation was beyond the reach of our field research. However, based on our data, we can assess the extent to which villagers were likely to attain substantive inclusion in decision making.

Our household data reveal that in Benin, a large share of respondents attained formal inclusion in subproject decision making, while the opposite holds for Brazil and Uttar Pradesh. In Madhya Pradesh the picture is somewhat mixed. As figure N.1 shows, in Benin, 72 percent of respondents attended the meetings for subproject selection, while in Brazil, only 37 percent of respondents in FUMAC communities attended these meetings, and in Uttar Pradesh only 16 percent of respondents were members of project organizations and only 13 percent attended meetings regularly.⁵ In Madhya Pradesh, over half of the respondents were members of project organizations, but only a third of respondents attended meetings regularly. In Brazil, the majority of respondents were also likely to have exerted only minimal influence over subproject decision making. Only 22 percent of the respondents in FUMAC communities spoke during the meetings (figure N.1), and a large share of respondents would refrain from expressing grievances with the subproject being implemented if this risked losing projects funds or compromising relations with other villagers.⁶ The OED Social Fund Evaluation (OED 2002b) reports similar results; only around 15 percent

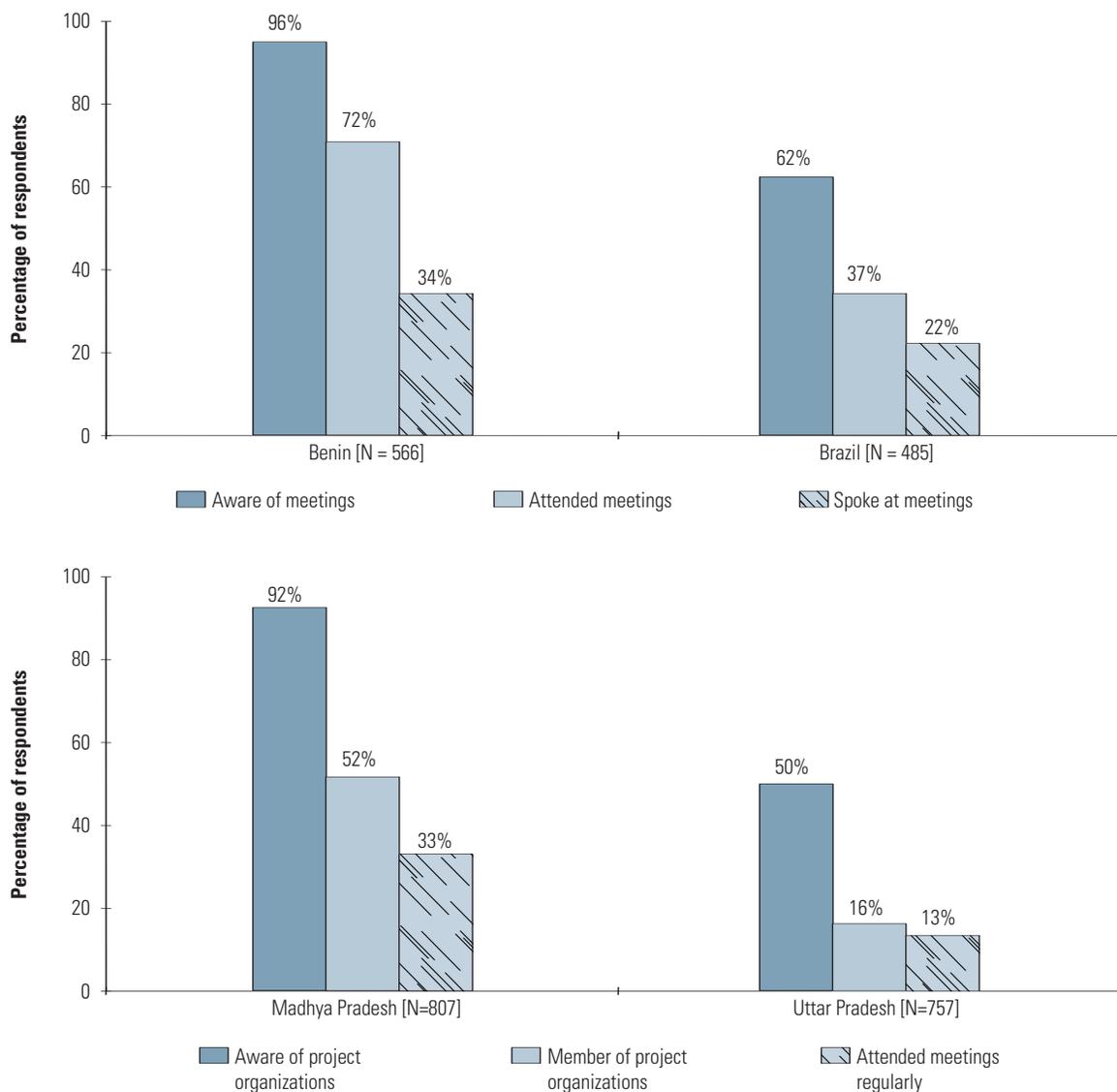
of the beneficiaries reported speaking at the meetings in the four countries surveyed. Focus group sessions held with villagers across the four project areas indicate that decision-making processes relative to the Bank-funded subproject lacked broad community participation.

It can be argued that a low level of inclusion in community organizations responsible for subproject selection and management is not in itself problematic. It is unrealistic and perhaps inefficient to expect communities to collectively undertake such activities, and a group of villagers could instead be chosen to do so on behalf of the community. Though valid, this argument raises concerns regarding the ways in which community representatives are selected and the inclusion of weaker social groups. In three of the four project areas for which information is available, respondents who were members of community organizations set up by the Bank intervention had a higher socioeconomic profile, including greater mobilization skills and a more extensive social network than non-members prior to subproject implementation.⁷ Similarly, a large share of focus group interviews in India and Benin pointed out that decision making regarding the subproject was largely controlled by local leaders (figure 3.6 in Chapter 3). Various studies in the literature on participatory development also point out that the better-educated members of the community and the relatively better-off are often the ones who represented the community in participatory intervention (Desai 1996; Gibson and Marks 1995; van der Linden 1997; Ribot 1998).⁸

Access to Information

As the World Bank's (2002d) sourcebook on empowerment puts it, "information is power... Without information that is relevant, timely, and presented in forms that can be understood, it is impossible for poor people to take effective action." Ensuring people's access to information is particularly important in CDD projects, in which communities are expected to take a proactive role in initiating the subproject cycle. A review of the appraisal documents for our sample of 84 interventions reveals that fewer than half of them included an extensive campaign to disseminate project information.⁹ When

Figure N.1: Beneficiaries' Inclusion and Participation in Subproject Decision Making



information is not disseminated widely, communities are likely to be dependent on a few informed individuals for accessing development opportunities, and as the focus group interviews in Benin and India reveal, these tend to be the local leaders. Controlling information reinforces the position of power of these leaders, and creates opportunities for strengthening their clientelistic network (Kumar and Corbridge 2002; Desai 1996; Das Gupta and others 2000).

Household data also reveal communities' lack

of information regarding the subproject implemented. In Benin and Brazil, the vast majority of respondents in project communities had no information on the cost of the subproject—86 and 82 percent, respectively.¹⁰ Evidence from the literature on northeast Brazil supports these findings (Tendler 2000).¹¹ Communities' lack of information on the subproject affects the ability of the community to hold to account the people who managed the subproject investments on its behalf, and

provides further evidence of the general lack of broad-based community participation in Bank-funded initiatives.

In addition to exploring the level of information at the time of our fieldwork, the household surveys also captured respondents' perceptions of the change in access to information on issues of interest to the communities before and after subproject implementation. Our findings reveal a mixed picture (figure N.2). A significant positive association was found between the Bank's CBD/CDD projects in Madhya Pradesh and respondents' access to information on issues of relevance to the community, while no significant association was found in Benin and Uttar Pradesh. In Brazil, respondents in comparator communities reported a significantly higher increase in access to information than did respondents in FUMAC communities.¹²

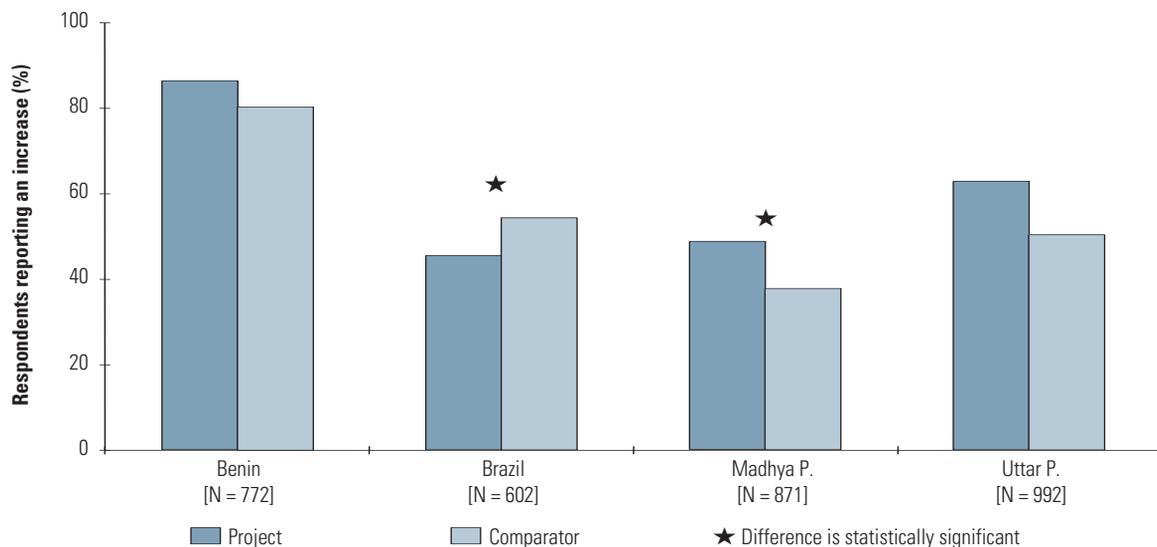
Accountability

The notion of accountability has a range of connotations. It is used here to refer to citizens' ability to hold local leaders and public officials

accountable. The availability and accessibility of information are critical for accountability, and the findings discussed above on access to information already indicate weak accountability to communities. Although necessary, access to information is not in itself sufficient, as it does not automatically result in accountability; citizens must act upon the information they acquire (Jenkins and Goetz 1999). While it was beyond the scope of our field research to explore accountability issues extensively, a few aspects of these issues were captured by our questionnaires.

A large share of respondents in project communities in Benin, Uttar Pradesh, and Madhya Pradesh and over half of those in FUMAC communities in Brazil agreed that if dissatisfied with the performance of community leaders, villagers would call a meeting to discuss it. More than half of the respondents in project communities in Benin and Madhya Pradesh also agreed that if dissatisfied with community leaders, the community would replace them. Fewer respondents agreed with this statement in project communities in Uttar Pradesh and FUMAC communities in Brazil—respectively 42

Figure N.2: The Bank's CBD/CDD Projects and Access to Information



Note: Statistical significance based on the model without interactions.

and 24 percent. Our household data also capture respondents' perceptions of the changes in community leaders' responsiveness to community needs before and after subproject implementation. Multivariate analysis indicated no statistically significant association between the Bank's projects in Benin and Madhya Pradesh and community leaders' responsiveness to community needs. In Brazil, respondents in all three types of project communities reported a significantly smaller increase in community leaders' responsiveness than did respondents in comparator communities.

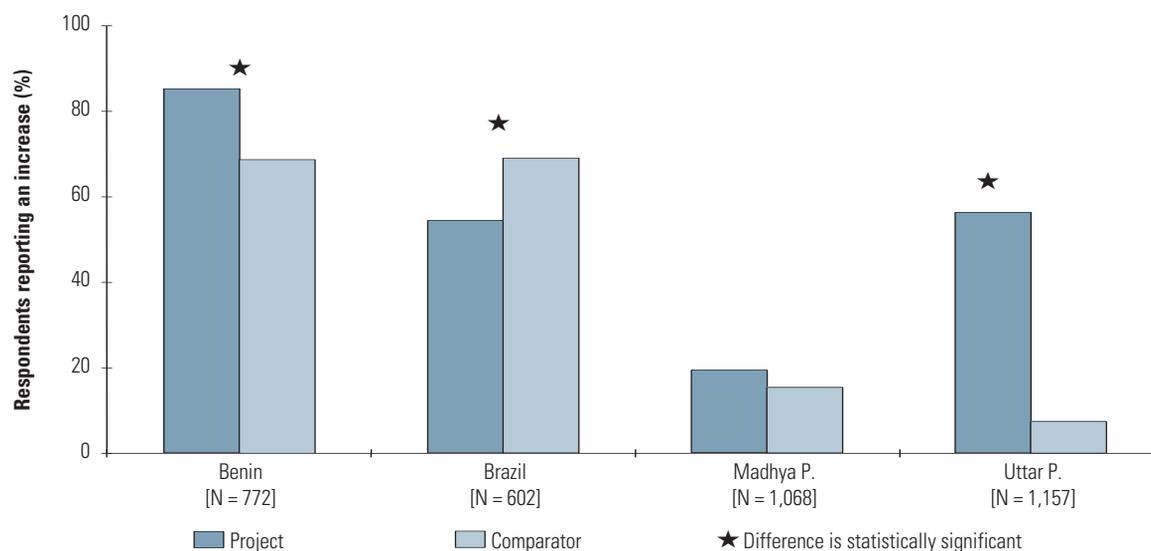
Local Organizational Capacity

According to the Bank's empowerment sourcebook, local organizing capacity "refers to the ability of people to work together, organize themselves, and mobilize resources to solve problems of common interest" (World Bank 2002b). In order to assess the extent to which the Bank's interventions succeeded in fostering communities' organizational capacity, our surveys captured respondents' perceptions of the changes in their mobilization skills, and in the

ability of the community to reach an agreement before and after subproject implementation.¹³ A third aspect relevant to local organizational capacity (which is also a dimension of social capital) is the change in associational life, which captures changes in respondents' participation in community groups and changes in cooperation between community groups.

Multivariate analysis indicated no statistically significant association between the Bank's projects and the changes in respondents' mobilization skills, with the exception of Uttar Pradesh, where respondents in project communities reported a significantly greater increase in mobilization skills than did respondents in comparator communities. The relation between Bank's CBD/CDD projects and communities' ability to reach an agreement was mixed (figure N.3). The projects in Benin and Uttar Pradesh were positively associated with communities' ability to reach an agreement, while no statistical association was found in Madhya Pradesh. In Brazil, respondents in all three types of project communities reported a significantly smaller increase in their ability to reach an

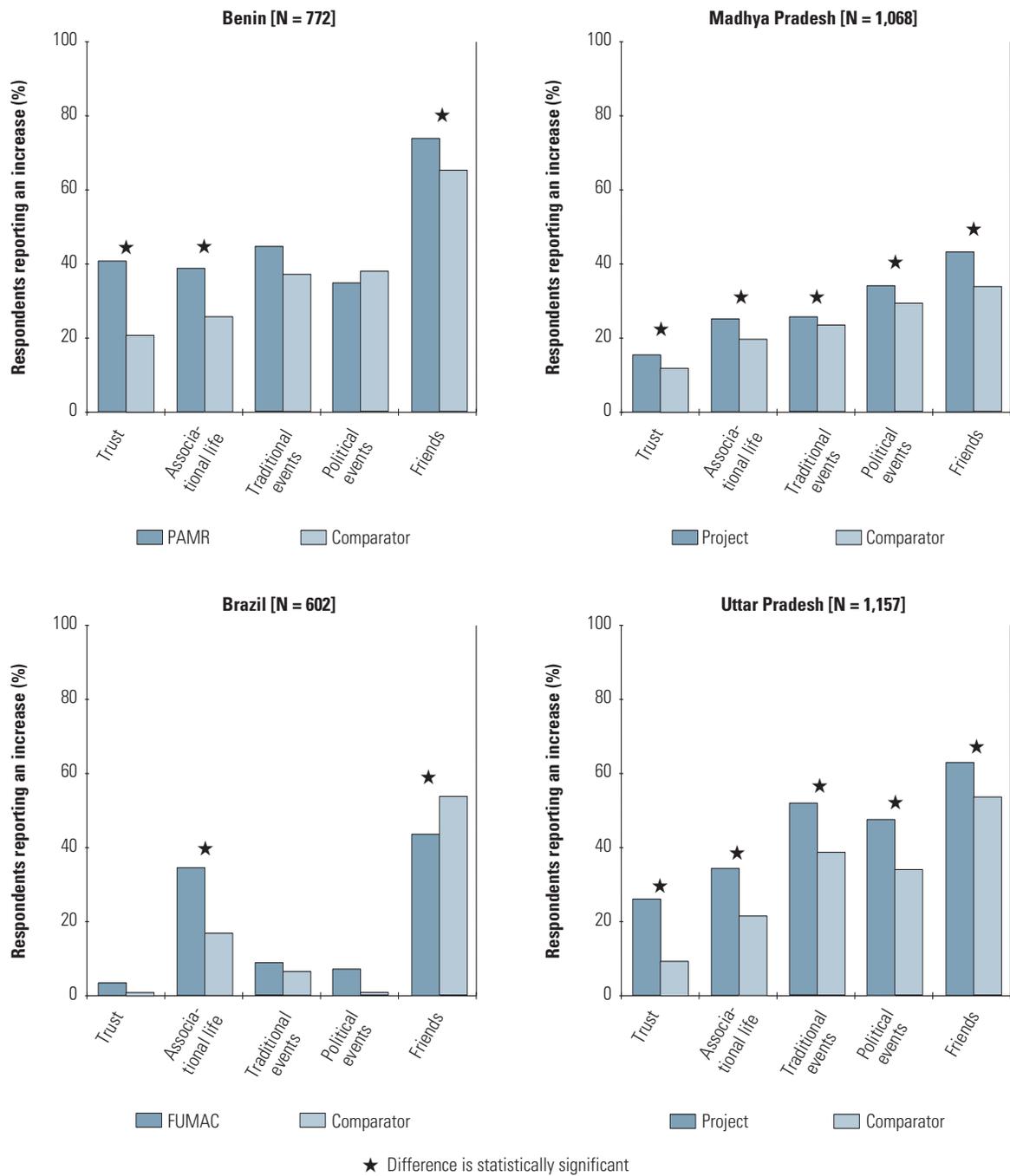
Figure N.3: The Bank's CBD/CDD Project Communities' Ability to Reach an Agreement



Note: Statistical significance based on the model without interactions.

agreement than did respondents in comparator communities. A more positive picture emerges from the analysis of the changes in associational life (figure N.4). All four Bank's projects are

Figure N.4: The Bank's CBD/CDD Projects and Social Capital



Note: Statistical significance based on the model without interactions.

positively associated with respondents' perceptions of the changes in associational life.¹⁴

Social Capital

Social capital refers to the norms and networks that enable collective action.¹⁵ By drawing people together to collectively decide and manage project activities and outputs, these projects are expected to expand the depth and range of communities' social networks. In order to assess the extent to which Bank-funded interventions have succeeded in enhancing social capital at the community level, we draw on five variables, which capture respondents' perceptions of the changes in (a) trust, (b) associational life, (c) participation in traditional events, (d) participation in non-traditional/political events, and (e) circle of friends before and after subproject implementation.¹⁶ It is important to bear in mind that these variables capture only some of the multiple dimensions of social capital and that our analysis of the association between Bank-supported projects and social capital was limited to the changes observed in these five dimensions.

Multivariate analysis indicated a statistically significant and positive association between the projects in Uttar Pradesh, Madhya Pradesh, and Benin and respondents' perceptions of the changes in social capital.¹⁷ Results for the Brazil projects are mixed. While respondents in project communities reported a significantly greater increase in associational life than did respondents in comparator communities, the opposite holds for respondent's perceptions of changes in their circle of friends (figure N.4).¹⁸ There are three reasons for the different levels of change in social capital in the four project areas, which might also explain the differences in the changes in empowerment. First, communities in the four project areas are likely to have different capacity levels; therefore, the change that can be expected as a result of exposure to a Bank intervention is also likely to be different. Second, the socio-political setting in which these initiatives are implemented affects their impact on social capital enhancement. The literature notes that the pervasive clientelism in the northeast of Brazil creates a social system in which vertical ties of mutual dependence prevail, and hinder the

development of strong horizontal links of solidarity between communities (Costa and others 1997; Tendler 2000). This probably explains the lack of influence on social capital of the Bank's initiative in Rio Grande do Norte. Third, a lengthy engagement with a consistent capacity-building strategy with the same communities is likely to yield better results than a brief one. This might explain why the Borgou Pilot Project, which was introduced in communities where the Bank's Village Level Participatory Approach had been implemented in the 1990s and shared its approach, outperformed the Social Fund (AgeFIB) and the Food Security Project (PILSA).¹⁹

Bank's Projects and Members of Community Organizations

As already mentioned above, new ad hoc community organizations were created by the Bank's projects for their operationalization at the community level (see endnote 3). This section explores the institutional development impact of the CBD/CDD projects in Brazil, Madhya Pradesh, and Uttar Pradesh on the members of these organizations. In order to do so, a variable interacting membership in project organizations and the project dummy was included in the model. This variable estimates the association between the dependent variable and membership in project organizations relative to the project dummy.

The multivariate analysis indicated a statistically significant and positive association between the projects in Brazil, Madhya Pradesh, and Uttar Pradesh, and the changes in empowerment reported by members of community organizations set up by these projects (table N.1). In Brazil, members reported a greater increase in access to information and community leaders' responsiveness to community needs than non-members. In Madhya Pradesh, members reported a greater increase in access to information and mobilization skills than non-members, while in Uttar Pradesh, they reported a greater increase in mobilizations skills and communities' ability to reach an agreement. A statistically significant and positive association is also found between the projects in Madhya Pradesh and Uttar Pradesh, and respondent's perceptions of the changes in social

Table N.1: Empowering Members of Community Organizations

Change in...	Brazil	Madhya Pradesh	Uttar Pradesh
Access to information	positive	positive	
Mobilization skills		positive	positive
Ability to reach agreement			positive
Community leaders' responsiveness to community needs	positive		

Table N.2: Enhancing the Social Capital of Members of Community Organizations

Change in...	Brazil	Madhya Pradesh	Uttar Pradesh
Trust in individuals/organizations		positive	positive
Associational life	positive	positive	positive
Participation in traditional events			
Participation in non-traditional/political events		positive	positive
Circle of friends		positive	positive

Note: Results for the dummy for members of project organizations in CBD/CDD communities estimated in the model with interactions (tables N.10–N.16).

capital. These two Bank projects are positively associated with four of the five dimensions of social capital considered in this study (table N.2). A weaker association is found between the Brazil project and changes in social capital, with members of Community Associations reporting a greater increase in only one of the five dimensions of social capital considered—associational life.

While encouraging, these findings raise important concerns, because, as pointed out earlier (see endnote 7), respondents who were members of project-induced community organizations had a higher socioeconomic profile, including greater mobilization skills and a more extensive social network than non-members prior to subproject implementation.

Bank's Projects and Vulnerable Groups

Bank's CBD/CDD projects are aimed at empowering and enhancing the social capital of vulnerable groups, including women and the poor (endnote 1). Two interactive variables were included in the regression model in order to explore the associations between the changes in social capital and empowerment and the poor in project communities, on the one hand, and women in project communities, on the other. The first variable interacts belonging to the bottom quartile of the index of economic status with the project dummy, while the second interacts being

a women with the project dummy. These variables estimate the association between the dependent variable and women or the poor in project communities relative to the project dummy.

The multivariate analysis indicated that the poor in project communities in Madhya Pradesh reported a significantly greater increase in two dimensions of social capital—trust and associational life—as well as a greater increase in their mobilization skills than did the relatively better-off in project areas. In Uttar Pradesh, the association between changes in empowerment and the poor in project communities is mixed. While the poor in project areas reported a greater increase in the community's ability to reach an agreement than did the relatively better-off in CBD/CDD communities, they also reported a significantly smaller increase in their access to information. In Brazil, no significant association is found between changes in social capital and empowerment and the poor in project communities.

The projects in Benin and Uttar Pradesh, which explicitly targeted women, do not appear to have enhanced women's capacities over and above other respondents in project communities. The only exceptions are women in project areas in Uttar Pradesh who reported a significantly greater increase in their mobilization skills and associational life than did men in project communities.

Table N.3: Benin: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent)

		PAMR, 566 observations	Comparator, 206 observations
Change in access to information	Worse	1	2 **
	Same	12	17
	Better	86	80
Change in mobilization skills	Same	10	16 **
	Increase in 1 of 4	10	8
	Increase in 2 of 4	16	14
	Increase in 3 of 4	20	29
	Increase in all 4	45	34
Change in ability to reach an agreement	Worse	1	9 ***
	Same	14	22
	Better	85	68
Change in community leaders' responsiveness to community needs	Less	3	1 **
	Same	25	35
	Listen more	44	40
	Listen and respond more	28	24
Change in trust in individuals and organizations	Same	32	43 ***
	Increase in 1 of 4	11	12
	Increase in 2 of 4	17	24
	Increase in 3 of 4	26	12
	Increase in all 4	14	8
Change in associational life	Same	18	25 ***
	Increase in 1 of 2	43	50
	Increase in 2 of 2	39	25
Change in participation in traditional events	Less	9	8
	Same	47	55
	More	44	37
Change in participation in political events ^a	Less	12	11
	Same	54	50
	More	35	38
Change in circle of friends	Less	1	2 **
	Same	25	32
	More	74	66
Express grievances if this risks losing project funds or compromising relations with other villagers	No	50	58
	Yes	49	42
If unhappy with community leaders, villagers call a meeting to discuss it ^b	Disagree	6	9 ***
	Somewhat disagree	5	6
	Somewhat agree	15	23
	Agree	74	62
If unhappy with community leaders, villagers replace them ^c	Disagree	19	27 ***
	Somewhat disagree	11	13
	Somewhat agree	13	13
	Agree	57	47

(continued on following page)

Table N.3: Benin: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent) (continued)

		PAMR, 566 observations	Comparator, 206 observations
Participation at community meetings for subproject selection	Unaware of meetings	4	
	Aware of meetings	96	
	Attended meetings	72	
	Attended and spoke at meetings	34	

Note: Significance based on a test of proportion for binary variables and the Kruskal-Wallis test for categorical variables. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

a. No. observations: project = 562

b. No. observations: project = 561

c. No. observations: project = 555; comparator = 202

Table N.4: Brazil: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent)

		FUMAC, 485 observations	Comparator, 117 observations
Change in access to information ^a	Worse	16	3 ***
	Same	38	41
	Better	46	56
Change in mobilization skills	Same	60	53
	Improve in 1 of 4	20	33
	Improve in 2 or more of 4	20	14
Change in ability to reach an agreement	Worse	13	2 ***
	Same	32	27
	Better	54	69
Change in community leaders' responsiveness to community needs ^b	Less	19	9 *
	Same	53	58
	Listen more	28	32
Change in trust in individuals and organizations	Same	66	59
	Increase in 1 of 4	22	34
	Increase in 2 and above of 4	12	7
Change in associational life	Same	49	58 ***
	Increase in 1 of 2	16	25
	Increase in 2 of 2	34	17
Change in participation in traditional events ^c	Less	18	17
	Same	73	76
	More	9	7
Change in participation in political events ^d	Less	13	2
	Same	80	97
	More	7	1
Change in circle of friends	Less	4	3 *
	Same	51	44
	More	44	54

Table N.4: Brazil: Bivariate Analysis of Variables Relevant To the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent) (continued)

		FUMAC, 485 observations	Comparator, 117 observations
Express grievances if this risks losing project funds	No	66	77 **
	Yes	34	22
Express grievances if this risks compromising relations with other villagers	No	61	66
	Yes	39	33
If unhappy with community leaders, villagers call a meeting to discuss it ^e	No	38	44 ***
	Yes	56	14
If unhappy with community leaders, villagers replace them ^e	No	64	49 ***
	Yes	24	4
Participation at community meetings for subproject selection	Unaware of meetings	38	
	Aware of meetings	62	
	Attended meetings	37	
	Attended and spoke at meetings	22	

Note: Significance based on a test of proportion for binary variables and the Kruskal-Wallis test for categorical variables. * Significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%.

a. No. observations: project = 482; comparator = 115

b. No. observations: project = 452; comparator = 96

c. No. observations: project = 481; comparator = 117.

d. No. observations: project = 474; comparator = 117

e. No. observations: project = 484; comparator = 111.

Table N.5: Madhya Pradesh: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent)

		Project, 807 observations	Comparator, 261 observations
Change in access to information ^a	Worse	16	21 ***
	Same	35	41
	Better	49	38
Change in mobilization skills	Same	35	40 *
	Improve in 1 of 3	31	34
	Improve in 2 of 3	19	14
	Improve in all 3	15	12
Change in ability to reach an agreement	Worse	23	25
	Same	29	31
	Better	19	15
Change in community leaders' responsiveness to community needs ^b	Less	17	16
	Same	37	38
	Listen more	20	27
	Listen and respond more	19	15
Change in trust in individuals and organizations	Same	62	67 *
	Increase in 1 of 5	15	12

(continued on following page)

Table N.5: Madhya Pradesh: Bivariate Analysis of Variables Relevant To the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent) (continued)

		Project, 807 observations	Comparator, 261 observations
	Increase in 2 of 5	8	9
	Increase in 3 of 5	5	4
	Increase in 4 of 5	5	3
	Increase in all 5	6	4
Change in associational life	Same	60	67 **
	Increase in 1 of 2	15	13
	Increase in 2 of 2	25	20
Change in participation in traditional events ^c	Less	9	13
	Same	65	63
	More	26	23
Change in participation in non-traditional events ^d	Less	11	8
	Same	55	63
	More	34	29
Change in circle of friends ^e	Less	10	12 ***
	Same	47	54
	More	43	34
Express grievances if this risks losing project funds	No	48	46
	Yes	43	47
Express grievances if this risks compromising relations with other villagers	No	40	34 *
	Yes	52	59
If unhappy with community leaders, villagers call a meeting to discuss it ^f	Disagree	14	17
	Somewhat disagree	6	3
	Somewhat agree	19	20
	Agree	61	59
If unhappy with community leaders, villagers replace them ^g	Disagree	23	26
	Somewhat disagree	8	7
	Somewhat agree	17	21
	Agree	51	47
Participation in community organizations set up by the bank project	Unaware of project organizations	8	
	Aware of project organizations	92	
	Member of project organizations	52	
	Member and attended meetings regularly	33	

Note: Significance based on a test of proportion for binary variables and the Kruskal-Wallis test for categorical variables. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

a. No. observations: project = 653; comparator = 218.

b. No. observations: project = 581; comparator = 191.

c. No. observations: project = 790; comparator = 260.

d. No. observations: project = 787; comparator = 258.

e. No. observations: project = 716; comparator = 249.

f. No. observations: project = 688; comparator = 229.

g. No. observations: project = 667; comparator = 227.

Table N.6: Uttar Pradesh: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent)

		Project, 757 observations	Comparator, 400 observations
Change in access to information ^a	Worse	8	8 ***
	Same	29	42
	Better	63	50
Change in mobilization skills	Same	22	33 ***
	Improve in 1 of 3	21	31
	Improve in 2 of 3	27	21
	Improve in all 3	30	16
Change in ability to reach an agreement	Worse	24	46 ***
	Same	15	39
	Better	56	8
Change in community leaders' responsiveness to community needs	Less	26	
	Same	27	
	Listen more	23	
	Listen and respond more	22	
Change in trust in individuals and organizations	Same	33	51 ***
	Increase in 1 of 5	24	25
	Increase in 2 of 5	17	15
	Increase in 3 of 5	14	7
	Increase in 4 of 5	8	3
	Increase in all 5	4	0
Change in associational life	Same	53	68 ***
	Increase in 1 of 2	13	11
	Increase in 2 of 2	34	22
Change in participation in traditional events	Less	12	20 ***
	Same	36	42
	More	52	38
Change in participation in non-traditional	Less	12	15 ***
	Same	40	52
	More	47	34
Change in circle of friends ^b	Less	5	4 ***
	Same	32	42
	More	63	54
Express grievances if this risks losing project funds	No	45	36 ***
	Yes	54	64
Express grievances if this risks compromising relations with other villagers	No	33	30
	Yes	65	70
If unhappy with community leaders, villagers call a meeting to discuss it ^c	Disagree	11	11 *
	Somewhat disagree	5	4
	Somewhat agree	19	27
	Agree	63	55

(continued on following page)

Table N.6: Uttar Pradesh: Bivariate Analysis of Variables Relevant to the Discussion on Empowerment and Social Capital (percent) (continued)

		Project, 757 observations	Comparator, 400 observations
If unhappy with community leaders, villagers replace them ^d	Disagree	25	25
	Somewhat disagree	7	7
	Somewhat agree	21	28
	Agree	42	37
Participation in community organizations set up by the bank project	Unaware of project organizations	50	
	Aware of project organizations	50	
	Member of project organizations	16	
	Member and attended meetings regularly	13	

Note: Significance based on a test of proportion for binary variables and the Kruskal-Wallis test for categorical variables. * Significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%.

a. No. observations: project = 686; comparator = 306.

b. No. observations: project = 705; comparator = 386.

c. No. observations: project = 728; comparator = 393.

d. No. observations: project = 722; comparator = 393.

Table N.7: Coefficients and Significance of Project Dummies in the Model without Interactive Terms: Change in Empowerment (Ordered probit)

	Change in access to information (Coef.)	Change in mobilization skills (Coef.)	Change in ability to reach agreement (Coef.)	Change in community leaders' responsiveness to community needs (Coef.)
Benin (PAMR)	0.19	0.25	0.73 ***	0.13
Brazil (PAC)	-0.04	-0.44	-0.53 ***	-0.42 *
Brazil (FUMAC)	-0.40 ***	-0.11	-0.50 ***	-0.38 *
Brazil (FUMAC-P)	-0.37 **	-0.42 ***	-0.83 ***	-0.65 **
Madhya Pradesh	0.27 **	0.13	0.19	0.07
Uttar Pradesh	0.08	0.61 ***	0.93 ***	—

Note: Weighted estimation (except for Benin) adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; *** significant at 1%.

Table N. 8: Coefficients and Significance of Project Dummies in the Model without Interactive Terms: Change in Social Capital (Ordered probit)

	Change in trust in individuals & organizations (Coef.)	Change in associational life (Coef.)	Change in participation in traditional events (Coef.)	Change in participation in non-traditional/ political events (Coef.)	Change in circle of friends (Coef.)
Benin (PAMR)	0.35 ***	0.27 **	0.17	0.08	0.35 ***
Brazil (PAC)	-0.27	-0.26	0.11	-0.08	0.07
Brazil (FUMAC)	-0.09	0.27 *	0.13	-0.10	-0.27 ***
Brazil (FUMAC-P)	-0.34 **	-0.57 **	0.01	-0.32 **	-0.45 ***
Madhya Pradesh	0.36 ***	0.36 **	0.34 **	0.20 **	0.26 ***
Uttar Pradesh	0.55 ***	0.48 *	0.50 ***	0.25 **	0.34 **

Note: Weighted estimation (except for Benin) adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.9: Benin: Change in Empowerment (Ordered probit)

	Change in access to information (Coef.)	Change in mobilization skills (Coef.)	Change in ability to reach agreement (Coef.)	Change in community leaders' responsiveness to community needs (Coef.)
Dummy for PAMR	0.19	0.16	0.73 ***	0.08
Dummy for AgeFIB	0.01	-0.11	0.54	0.05
Dummy for PILSA	-0.46 *	0.37	-0.19	-0.11
Dummy for female in PAMR	0.01	0.26	-0.01	0.16
Dummy for school construction subproject	0.32 ***	0.05	-0.07	0.09
Dummy for training subproject	1.23 ***	0.07	1.43 ***	0.51 ***
Dummy for difficult access to community	-0.05	-0.05	-0.16	-0.07
Household size	0.02	0.01 *	0.00	0.02 ***
Number of children	-0.03	-0.01	0.01	-0.01
Dummy for female	-0.22	-0.36 **	-0.15	-0.14 *
Schooling of the respondent	-0.07	0.09	-0.11	0.01
Age	0.00	-0.04 ***	-0.03	-0.01
Age square	0.01	0.18	0.27	0.10
Number of leaders known	0.17 ***	0.11 **	0.15 **	-0.03
Participation in traditional events	0.21 ***	-0.03	0.13 *	-0.02
Participation in political events	0.00	0.05	-0.02	0.12 ***
Blue collar skills of respondent	0.13	-0.05	-0.10	0.10
Mobilization skills of the respondent	-0.11 ***	0.38 ***	0.01	-0.02
Observations	1,028	1,028	1,028	1,028
Pseudo R-squared	0.08	0.12	0.09	0.02
Chi ²	472.67	489.58	276.21	361.93

Note: Estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.10: Brazil: Change in Empowerment (Ordered probit)

	Change in access to information (Coef.)	Change in mobilization skills (Coef.)	Change in ability to reach agreement (Coef.)	Change in community leaders' responsiveness to community needs (Coef.)
Dummy for PAC	-0.25	-0.44	-0.62 ***	-0.44 *
Dummy for FUMAC	-0.62 **	-0.23	-0.55 ***	-0.51 *
Dummy for FUMACP	-0.62 **	-0.51 **	-0.95 ***	-0.69 **
Dummy for poor in PAC	0.43	-0.09	0.17	-0.10
Dummy for poor in FUMAC	0.11	0.25	-0.04	0.11
Dummy for poor in FUMACP	0.31	0.20	0.21	-0.27
Dummy for irrigation subproject	-0.05	0.04	-0.05	-0.39
Dummy for small bridge subproject	0.06	0.53 **	-1.04 ***	-0.67 ***
Dummy for Agreste region	0.08	-0.02	-0.34	-0.43 ***
Municipal Human Develop Index	1.35	-2.44	-6.33 **	0.85
Score for community	-0.80	-0.91 *	-0.65	-0.31
Economic status	0.44	0.66 ***	0.37	0.07
Dummy for poor	-0.25	-0.09	-0.07	0.01
Household size	0.01	0.04	0.05	0.00
Number of children	0.01	-0.04	-0.04	0.01
Dummy for member of the CA	0.49 ***	0.13	0.19	0.26 **
Dummy for female	0.04	-0.10	0.11	-0.17
Schooling of the respondent	0.04	-0.04	0.03	0.08
Dummy for agricultural laborer	-0.26 **	-0.24	0.01	-0.13
Age	-0.01	-0.01	0.02	-0.01
Age square	0.03	0.02	-0.23	0.12
Participation in political events	0.10	-0.22	0.11	-0.02
Participation in traditional events	0.14	0.11	0.08	0.26 ***
Mobilization skills of the respondent	0.01	-0.09 **	0.03	0.06 *
Observations	916	925	915	771
Pseudo R-squared	0.05	0.03	0.06	0.07
Chi ²	1,636.00	418.59	2,147.15	3,005.88

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.11: Madhya Pradesh: Change in Empowerment (Ordered probit)

	Change in access to information (Coef.)	Change in mobilization skills (Coef.)	Change in ability to reach agreement (Coef.)	Change in community leaders' responsiveness to community needs (Coef.)
Dummy for project village	0.22	0.01	0.21	0.05
Dummy for poor in project village	0.11	0.30 **	-0.13	0.11
Dummy for Betul district	0.27 *	0.12	0.55 ***	0.38 **
Score for community	-0.25	-0.48	-1.42 ***	-1.20 ***
Economic status	0.21	0.05	0.17	0.04
Dummy for poor	-0.08	-0.22 *	0.00	-0.09
Household size	-0.03	0.02	0.01	-0.02
Number of children	0.08 **	0.00	-0.01	0.06
Dummy for member of forest committee	0.28 ***	0.35 ***	0.06	-0.02
Dummy for female	-0.14	-0.11 *	-0.03	-0.07
Age of respondents	0.01	0.00	0.04 *	0.00
Age square	-0.05	-0.11	-0.51 **	0.07
Schooling of the respondent	0.34 ***	0.34 ***	0.18	0.10
Number of leaders known	0.00	0.04	0.00	0.03
Participation in traditional events	0.05	0.17 ***	0.31 ***	0.19 ***
Participation in non-traditional events	-0.04	0.05	0.03	-0.07
Mobilization skills of the respondent	-0.06	0.18 ***	0.02	-0.08
Observations	859	1,046	756	712
Pseudo R-squared	0.05	0.07	0.10	0.05
Chi ²	155.53	490.72	216.07	289.32

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.12: Uttar Pradesh: Change in Empowerment (Ordered probit)

	Change in access to information (Coef.)	Change in mobilization skills (Coef.)	Change in ability to reach agreement (Coef.)	Change in community leaders' responsiveness to community needs^a (Coef.)
Dummy for project village	-0.09	0.34 **	0.80 ***	—
Dummy for poor in project village	-0.28 *	0.23	0.42 ***	-0.17
Dummy for female in project village	0.37	0.34 ***	-0.05	-0.04
Dummy for Amawa district	0.25	0.08	0.14	0.49 ***
Dummy for Maharajganj district	-0.17	-0.29	-0.25	0.22 ***
Dummy for rural	-0.52 **	-0.16	-0.25	-0.34 ***
Score for community	-0.25	0.06	0.74 *	-0.17
Economic status	0.17	-0.25	-0.75 *	0.19
Dummy for poor	-0.11	-0.48 **	-0.66 **	—
Household size	0.02	0.01	0.00	0.01
Number of children	-0.08	-0.05 **	-0.02	-0.04
Dummy for member of SIC	0.25	0.25 **	0.32 **	0.30
Dummy for female	-0.20	-0.41 ***	-0.24 **	—
Age of the respondent	-0.03	-0.01	0.02	-0.07 ***
Age square	0.20	0.02	-0.29	0.71 ***
Schooling of respondent	0.29 **	0.37 ***	0.00	-0.01
Number of leaders known	0.19 ***	0.35 ***	0.07	0.19 ***
Participation in traditional events	0.07	-0.05	0.03	—
Participation in non-traditional events	0.17 **	0.24 ***	-0.03	—
Blue collar skills of respondent	-0.02	0.18	0.40 ***	—
Mobilization skills of the respondent	0.14	0.18 ***	0.12	-0.04
Observations	986	1,148	1,082	747
Pseudo R-squared	0.09	0.10	0.13	0.03
Chi ²	757.04	2,022.38	2,407.09	408.07

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

a. This question was only asked in project villages. Three variables were dropped from this regression because in order to be estimated adjusting for cluster effects, the model requires the number of clusters to be greater than the number of constraints. The variables dropped were found not significant in the model estimated without adjusting for cluster effects.

Table N.13: Benin: Change in Social Capital (Ordered probit)

	Change in trust in individuals & organizations (Coef.)	Change in associational life (Coef.)	Change in participation in traditional events (Coef.)	Change in participation in political events (Coef.)	Change in circle of friends (Coef.)
Dummy for PAMR	0.33 ***	0.29 **	0.12	0.01	0.34 ***
Dummy for AgeFIB	0.28 **	0.05	0.07	-0.04	-0.14
Dummy for PILSA	0.30 ***	0.32 *	-0.08	0.03	-0.06
Dummy for female in PAMR	0.07	-0.06	0.13	0.23	0.03
Dummy for school construction subproject	0.43 ***	1.32 ***	-0.12	-0.01	0.19
Dummy for training subproject	0.16	0.03	-0.01	-0.36 ***	0.45
Dummy for difficult access to community	-0.10	-0.25	-0.09	-0.18 *	-0.34 **
Household size	0.02 ***	0.00	-0.02 **	-0.01	0.01
Number of children	-0.02	-0.01	0.04 ***	0.02	0.00
Dummy for female	-0.16	-0.17	-0.01	-0.11	-0.13
Schooling of the respondent	-0.08	0.03	-0.01	0.11	0.08
Age	-0.04 **	-0.01	0.00	0.01	-0.01
Age square	0.34 **	0.10	0.00	-0.18	0.11
Number of leaders known	0.13 *	0.20 ***	0.04	0.08	0.14 **
Participation in traditional events	-0.05	0.11 **	0.06	-0.03	0.14 ***
Participation in political events	0.11 **	-0.01	0.10 *	0.39 ***	-0.06
Blue collar skills of respondent	0.06	0.15	-0.25 ***	-0.35 ***	0.02
Mobilization skills of the respondent	0.05	0.02	-0.05	-0.03	-0.01
Observations	1,028	1,028	1,028	1,026	1,028
Pseudo R-squared	0.03	0.15	0.02	0.08	0.04
Chi ²	151.03	629.10	491.85	303.81	768.10

Note: Estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.14: Brazil: Change in Social Capital (Ordered probit)

	Change in trust in individuals & organizations (Coef.)	Change in associational life (Coef.)	Change in participation in traditional events (Coef.)	Change in participation in political events (Coef.)	Change in circle of friends (Coef.)
Dummy for PAC	-0.21	-0.23	0.07	-0.17	0.20
Dummy for FUMAC	-0.10	0.24	0.15	-0.14	-0.37 ***
Dummy for FUMACP	-0.28	-0.70 **	-0.05	-0.39 **	-0.61 ***
Dummy for poor in PAC	-0.23	-0.35	0.18	0.28	-0.49 **
Dummy for poor in FUMAC	0.03	-0.37	0.02	0.11	0.14
Dummy for poor in FUMACP	-0.22	0.01	0.28	0.23	0.38 *
Dummy for irrigation subproject	0.01	0.08	-0.25	-0.36	-0.25
Dummy for small bridge subproject	0.35	-0.69 ***	-1.19 ***	-0.54	-0.81 ***
Dummy for Agreste region	0.00	-0.55 **	-0.21	-0.04	-0.23
Municipal Human Develop Index	-2.37	-8.18 **	-4.90 **	-1.73	-4.65
Score for community	-0.68	0.17	0.22	0.11	-0.90 *
Economic status	0.33	0.55 **	-0.47 **	0.05	0.42
Dummy for poor	0.11	0.34	-0.31	-0.17	-0.10
Household size	0.05 *	0.05	0.05 *	0.02	0.02
Number of children	-0.04	-0.07	-0.09 **	-0.02	-0.03
Dummy for member of the CA	0.00	0.38 **	-0.06	0.02	0.17
Dummy for female	-0.13	0.02	-0.11	-0.16	0.08
Schooling of the respondent	-0.05 *	0.01	0.08 *	0.05	-0.07 **
Dummy for agricultural laborer	-0.43 **	0.16	0.00	-0.10	-0.02
Age	-0.01	-0.01	-0.01	-0.02	0.01
Age square	-0.04	0.00	0.02	0.20	-0.10
Participation in political events	-0.22	0.04	0.00	0.00	0.12
Participation in traditional events	0.12	0.17	0.20 ***	0.17 ***	0.20 ***
Mobilization skills of the respondent	0.03	0.00	0.11 ***	0.06 **	0.06 **
Observations	925	925	919	909	917
Pseudo R-squared	0.03	0.07	0.05	0.03	0.05
Chi ²	1,043.50	986.26	1,945.22	283.91	874.42

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.15: Madhya Pradesh: Change in Social Capital (Ordered probit)

	Change in trust in individuals & organizations (Coef.)	Change in associational life (Coef.)	Change in participation in traditional events (Coef.)	Change in participation in non-traditional events (Coef.)	Change in circle of friends (Coef.)
Dummy for project village	0.25 *	0.20	0.41 ***	0.11	0.20 *
Dummy for poor in project village	0.33 *	0.54 **	-0.25	0.22	0.11
Dummy for Betul district	0.13	0.18	-0.01	0.26 **	-0.09
Score for community	-0.83 **	-0.50 *	0.33	0.05	0.21
Economic status	0.17	-0.03	0.37 *	-0.13	-0.27 *
Dummy for poor	-0.38 *	-0.50	0.31	-0.22	-0.37 **
Household size	-0.02	-0.01	0.00	-0.02	0.01
Number of children	0.03	0.01	0.05 **	0.04 *	0.03
Dummy for member of forest committee	0.33 ***	0.29 ***	0.13	0.30 ***	0.22 **
Dummy for female	-0.18 **	-0.21 *	-0.15 *	-0.20 **	-0.11
Age of respondents	0.00	-0.01	0.07 **	0.04	-0.02
Age square	-0.06	0.12	-0.76 ***	-0.43 *	0.18
Schooling of the respondent	0.45 ***	0.26	0.00	0.19	0.17
Number of leaders known	0.00	-0.02	-0.03	-0.03	0.03
Participation in traditional events	0.00	0.11 *	-0.04	0.00	0.03
Participation in non-traditional events	0.02	0.03	-0.02	0.00	0.05
Mobilization skills of the respondent	0.05	0.12 ***	0.00	-0.14 **	-0.11 **
Observations	1,046	1,046	1,045	1,042	956
Pseudo R-squared	0.06	0.06	0.03	0.04	0.04
Chi ²	721.66	113.39	80.62	100.59	327.13

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Table N.16: Uttar Pradesh: Change in Social Capital (Ordered probit)

	Change in trust in individuals & organizations (Coef.)	Change in associational life (Coef.)	Change in participation in traditional events (Coef.)	Change in participation in non-traditional events (Coef.)	Change in circle of friends (Coef.)
Dummy for project village	0.44 ***	0.18	0.33 **	0.09	0.15
Dummy for poor in project village	0.19	0.26	-0.10	0.05	0.22
Dummy for female in project village	-0.01	0.31 *	0.31	0.17	0.10
Dummy for Amawa district	0.24 **	0.15	0.09	-0.12	-0.09
Dummy for Maharajganj district	-0.13	-0.31 *	0.04	-0.24	-0.09
Dummy for rural	-0.09	-0.08	0.14	-0.09	0.15
Score for community	-0.29	0.65	1.09 ***	0.10	0.31
Economic status	-0.11	-0.10	-0.13	-0.25	0.17
Dummy for poor	-0.24	-0.31 **	-0.06	-0.30 *	-0.28 ***
Household size	0.01	0.00	-0.01	0.01	0.02
Number of children	-0.02	-0.05 *	-0.01	-0.04	-0.04
Dummy for member of SIC	0.37 **	0.45 ***	0.25	0.35 ***	0.61 ***
Dummy for female	-0.05	-0.31 *	0.08	0.10	0.08
Age of the respondent	-0.02	-0.02	-0.03	-0.01	-0.02
Age square	0.26	0.18	0.27	0.11	0.13
Schooling of respondent	0.44 ***	0.30 ***	0.04	0.03	0.03
Number of leaders known	0.18 ***	0.14	0.14	0.11	0.21 ***
Participation in traditional events	0.04	-0.13 **	0.04	0.02	-0.03
Participation in non-traditional events	0.01	-0.08	0.10	0.16	0.14 ***
Blue collar skills of respondent	0.13 **	-0.09	0.01	0.07	0.28 ***
Mobilization skills of the respondent	0.07	0.12	-0.03	-0.03	0.08
Observations	1,148	1,148	1,148	1,144	1,083
Pseudo R-squared	0.06	0.07	0.03	0.03	0.06
Chi ²	1,120.56	218.88	194.52	511.74	2,091.91

Note: Weighted estimation adjusted for cluster effects. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

Poverty Targeting Mechanisms

Bank projects use a variety of methods to target project beneficiaries. The most popular method is geographic targeting. A project can focus on a poor region or province, usually using government figures/criteria, or at a more local level such as a municipality or community, often using the results of participatory planning processes. Another mechanism that has been increasingly used, especially in social funds, is self-targeting. In this method the project supports basic infrastructure and services that are likely to be among the priority needs of poor communities or households, such as basic schools, health posts, water pumps, and similar infrastructure. A third mechanism becoming popular with CDD projects is social targeting, whereby the project targets particular social groups (women, handicapped, disadvantaged, small and marginal farmers, herders, and others).

The approach to poverty targeting for any project is largely based on the project objectives, availability of data, and institutional considerations. For example, the development objective of the Natural Resources Management and Poverty Reduction Project for Armenia (approved in fiscal 2002) was to adopt sustainable natural resource management practices and to alleviate rural poverty in mountainous areas where degradation is now reaching a critical point. Provincial-level geographic targeting alone was sufficient given the nature of the project: the project selected two marzes in the poorest mountainous regions of Armenia. In contrast, the development objective of the Rural Development in Marginal Areas Project in Mexico (fiscal 1998) was to improve the well-being and the income of smallholders in about 24 targeted marginal areas—among the poorest of the country—

through sustainable increases in productivity and better food security. Clearly, project objectives required geographic targeting to identify marginal areas, social targeting to focus on smallholders, and self-targeting to focus on subprojects that define basic needs of the poor (food security). The project used a combination of all three poverty-targeting mechanisms. Over time, Bank-supported CBD/CDD projects are employing increasingly sophisticated mechanisms to target beneficiaries.¹

Poverty Targeting for CBD/CDD Projects Covered by the Fieldwork

The evaluation studied in depth four targeted CBD/CDD projects, one each in Benin and Brazil, and two in India. One or more targeting mechanisms were adopted in all of them.

- The Borgou Pilot Project in Benin applied geographic targeting in 250 villages using a participatory diagnosis. The eligibility criteria for beneficiaries included the definition of clear priorities, as established by the Comité Villageois de Concertation, and the capacity of the community to contribute financially to certain types of investments. Specific emphasis was to be placed on women's groups and Fulani herders.²
- The RPAP project in Brazil's Rio Grande do Norte was to apply three targeting methods: (a) geographic by poverty level and other characteristics of the municipality; (b) geographic within municipalities to target rural settlements and communities; and (c) community-based selection of poor beneficiaries and particularly vulnerable groups by the project Municipal Councils. The communities themselves, through their

majority participation in the Councils, were to determine where project resources would best be applied.

- In the Forestry Project in Madhya Pradesh, India, the target group consisted of tribal peoples and forest fringe villagers. The group was to be identified by the government forest department. The project incorporated specific measures to safeguard the interests of the landless and women.
- The Sodic Land Reclamation project in Uttar Pradesh, India, was to target small and marginal farmers or previously landless allottees in the sodic land area identified by the government agency. Women were to be targeted and supported as a special group.

Disaggregated data were not available for most projects (except for Brazil) to allow

comment on the success with which the project targeted the poorest and most disadvantaged. In Brazil, although the project was a targeted intervention, 136 of the 166 municipalities in the state were covered. The justification for the vast coverage was that all of the rural areas of the state were deemed sufficiently poor to warrant inclusion in the project. Only the state capital and its surrounding area were considered ineligible. Using a Municipal Human Development Index (MHDI), the evaluation attempted to assess whether municipalities with lower MHDI received more Bank funds compared to municipalities with higher MHDI. There was no relation between the level of MHDI and per capita investment in the municipality as a whole. In other words, there appears to be no concerted effort to target greater resources (subprojects) to poorer municipalities.

ANNEX P: EVIDENCE FROM FIELDWORK ON SUSTAINABILITY

This annex draws on the household surveys and the qualitative data gathered in four project areas in the context of this evaluation to explore issues relevant to sustainability of subprojects funded by Bank interventions.

Benin

Both the PAMR and AgeFIB projects provided support for construction of small infrastructure, a very large percentage of which was primary schools, in hundreds of communities. Typically, the government pays the salaries of certified schoolteachers for village primary schools. However, the fieldwork in the Borgou region reveals that the government has not been in a position to provide for paid certified teachers in the numerous schools that have been constructed under both the projects. Interviews with village leaders revealed that over 50 percent of PAMR schools and 80 percent of AgeFIB schoolteachers were community teachers, in comparison with comparator villages, where only a third of the teachers were community teachers. Because of a shortage of government teachers, the communities have been forced to hire teachers and pay their salaries from their own resources. The fieldwork was undertaken shortly after the projects closed, and new infrastructure generally does not entail significant maintenance costs. It is not clear whether poor communities will be able to bear the cost burden of maintenance and teachers' salaries from their own resources over the long run. The expectation among the communities is that the government will be responsible for the salary portion of the provision of education services. The majority of the household survey respondents considered repairs to be a responsibility of parent-teacher associations, but

considered staff salaries a central government responsibility. These interventions have put a resource burden on the communities, which they may not have anticipated and may find difficult to sustain.

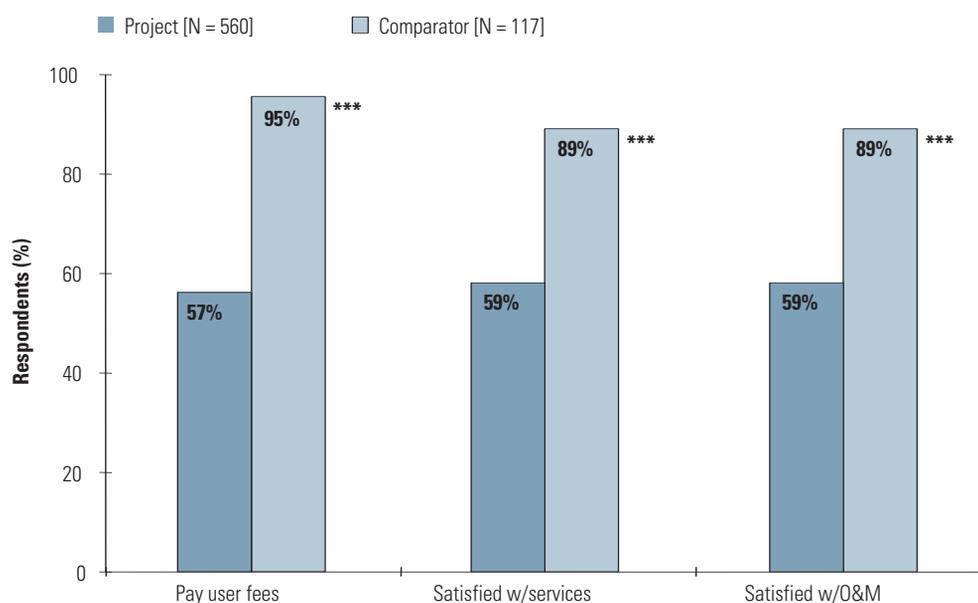
There is also the issue of the quality of education services imparted, which requires coordination with the education department in terms of adherence to a centrally planned curriculum, among other things. In the absence of certified schoolteachers, it is not clear how education in these schools will conform to a national standard. Poor communities may not be able to pay adequate salaries and benefits to attract qualified teachers.

Brazil

In Brazil, project communities benefited from three types of investments: water supply (20 communities), irrigation (three communities), and small bridges (two communities); while the three comparator communities benefited from a government water pipeline. The comparison between project and comparator communities is restricted for the analysis on sustainability to those project communities that received water supply investments.

Water supply investments: The RPAP financed a variety of water supply systems, including wells, cisterns, and small dams. While the majority of these systems are community-based, and hence require the community to collectively organize for its O&M, three communities benefited from household-based water supply systems, such as household water tanks and boxes, whose O&M falls solely on the individual household. These three project communities were dropped from the comparative analysis between the project

Figure P.1: User-Fee Payments and Satisfaction Rates with Water Services in Project and Comparator Communities in Rio Grande do Norte



Note: Significance level based on test of proportion. * Significant at 10%; ** significant at 5%; ***significant at 1%.

and the comparator group. As figure P.1 shows, a larger share of respondents in comparator communities than in project communities paid user fees, and were satisfied with the services provided and with O&M of their water system. However, these aggregated figures hide pronounced differences among project communities. As the qualitative data reveal, while almost half of them collect monthly fees to cover the cost of the electricity, and in some cases maintenance of the equipment, a few have yet to set up adequate O&M systems, and others have transferred the system to the state water company, which is now responsible for O&M. The quantitative data reflect this great variation among project communities. The percentage of respondents that pay user fees varied widely, from 100 percent in four communities to zero percent in six communities. Similarly, satisfaction with the services provided and with O&M varied, respectively, between 8 and 94 percent and 5 and 100 percent. Conversely, variation between comparator communities is very limited, and all

display similarly high level user-fee payment and satisfaction with the services provided and with O&M.

Irrigation investments: Fewer than half of the respondents who are members of the three community associations (CA) that benefited from irrigation investments pay user fees.¹ Only 37 percent of them rated the services provided as good, while they hold divergent opinions on O&M, with 42 percent rating it as poor and another 42 percent rating it as good. These aggregate figures, however, hide pronounced differences among the three CAs. In one of them, the subproject is paralyzed by the high cost of electricity to operate the pump, while another is temporarily suspended by a shortage of water. A large share of the CA members interviewed where the irrigation system is functional and where it has been temporarily suspended rated the service provided and O&M as good. While the majority in the former pay user fees, half in the latter do so.

Small bridges: Fifty-seven percent of the

Table P.1: Declining Forest Cover (percent)

Forest cover	Less than before	Same as before	More than before
Bank-JFM	35	10	22
Govt.-JFM	62	14	16
Non-JFM	90	3	1

respondents in the two communities that benefited from the construction of a small bridge are satisfied with the service provided by the infrastructure, while 52 percent rated O&M as poor. None of the respondents pays any kind of fees for the upkeep of the small bridges. As the qualitative data reveal, the choice of these investments, which did not result from a process of broad community participation, is not perceived as a solution to one of their main priorities.

Madhya Pradesh

The World Bank project aimed to assist implementation of the government strategy for development of the forest sector using joint forest management (JFM). The Bank project also provided improved information, extension services, and complementary investments in communal infrastructure to give villagers an incentive to cooperate. The appraisal document identified the need for the Bank to support the forest sector in the state for about 10 years with investments that could total more than US\$200 million. Actual support provided was about a quarter of this amount over a period of four years. The Bank did not follow through with a second intervention in the state.

It appears that this is the main reason why it has not been possible to build the elements of sustainability in this short time. While household data indicate that Bank JFM villages seem to have experienced less of a decline in forest cover than comparator communities (table P.1), this gain has not been sufficient to provide adequate returns to the communities. At the time of the survey only a small percentage of the beneficiaries from Bank JFM communities reported collection of forest products, a large percentage reported having less access to forest products than previously, and a very small percentage reported collection of the forest products for income (table P.2). Focus group sessions reveal increasing hardship and lack of income-generating activities in the Bank JFM villages. Further, communities that have received support from the Bank appear to be receiving less support from the government for other development activities. Nearly two-thirds of the Bank beneficiaries report no micro-project in their village, compared with a third of government beneficiaries.

Uttar Pradesh

The World Bank project aimed to remove sodicity of land. The project also provided gypsum and other inputs, helped construct boring for irrigation, set up formal extension services, and introduced loans for cropping. Maintenance of drains, especially the main drains, is critical to the sustainability of reclaimed lands. Most respondents from the Bank project communities characterized maintenance of the drains as “bad,” and said that O&M of the drains had deteriorated over time (figures P.2 and P.3). Focus group

Table P.2: Forest Product Use

Forest product	Percent reporting collection of forest products		Percent reporting decline in collection	
	Bank	Government	Bank	Government
Fuelwood	65	94	47	52
Fodder	16	22	15	13
Tendu	47	54	39	34
Mahua	36	43	29	26
Amla	8	15	13	16
Grass	6	11	10	15

Figure P.2: O&M for Drains Is Bad

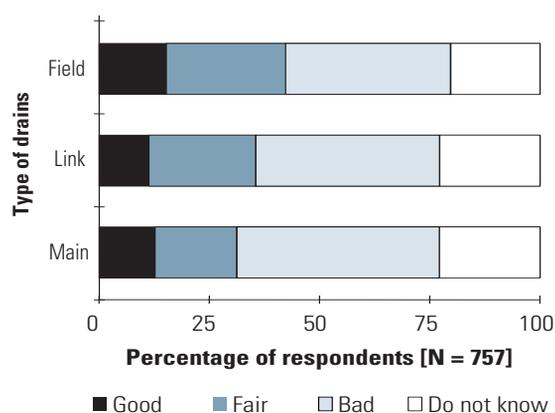
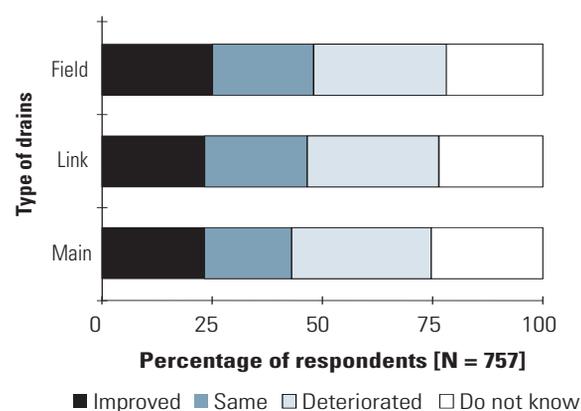


Figure P.3: O&M for Drains Deteriorating



sessions reiterated these findings, emphasizing dysfunctional main drains. An interesting fact revealed by the open-ended discussion was that most farmers no longer have field drains. Farmers have used that part of the land for cropping and are using irrigation channels for drainage purposes.

The Irrigation Department is responsible for maintaining the main drains, the village organization is responsible for link drains using internal funds, and farmers are responsible for field drains. The OED assessment notes that the implementing agency believed that political pressure from farmers would ensure that the government provides sufficient resources to the Irrigation Department for this activity. However, most beneficiaries are not even aware of the critical importance of drainage for containing sodicity, or that it is the responsibility of the Irrigation Department to maintain the drains. Over 80 percent of the respondents thought that continuous application of gypsum and water

supply for irrigation will prevent the land from becoming sodic. Further, fewer than 4 percent of the respondents were aware that the responsibility of O&M of main drains lies with the Irrigation Department, and that responsibility of O&M of link drains lies with the village organization (table P.3).

The project constructed many borings, and most respondents agree that O&M of that boring is the responsibility of the pump owner. However, most water pump owners indicated that the money received from farmers for water rights was insufficient to maintain the pump. At the same time, a majority of the respondents who pay the pump owner for water for their fields believe they pay enough to cover the O&M of the pump. Eight of the 18 village leader interviews indicated that boreholes have not helped improve irrigation; and the other 10 raised concerns about the continued flow of service from the borings because of erratic water supply, prohibitive costs of diesel, temperament of the pump owners, and deteriorating conditions of some boreholes.

The project committee (site implementation committee) setup is functional in only one of the project villages, according to interviews with project committee members in each of the project villages. Focus group sessions revealed that most respondents were also unaware of the existence of any MK/MMK.

Table P.3: Many Unaware of Who Is Responsible for Drains (percent)

	UPBSN/ Irrigation Department	Village leaders	Bene- ficiaries/ villagers	Do not know
Main drains	15	20	14	36
Link drains	9	17	28	32
Field drains	5	9	51	24

ANNEX Q: SAFEGUARD THEMATIC STUDY: A SUMMARY

The Safeguards Policy Review is one of two thematic studies conducted for the OED evaluation of the World Bank's support for community-based and community-driven development. The study reviewed project appraisal, supervision, and completion documents for a sample of 84 projects to assess their compliance with the Bank's safeguard policies.¹ The desk reviews were supplemented by interviews with task team leaders, the Quality Assurance and Compliance Unit team, and Regional safeguards coordinators in selected cases. Selected items of direct relevance from the literature on safeguard policies and CBD/CDD projects were also reviewed.

Detailed findings on each project were condensed into a set of ratings on quality of compliance and analyzed with respect to: environmental assessment (EA) category, sector, Region, project type, and age. Findings and recommendations were developed from this analysis. Examples of best practice and missed opportunities were also identified. A special review was made of the 10 CBD/CDD projects in Benin as part of a country study. Finally, 473 headquarters and field staff were sent a questionnaire that included questions on safeguard issues to assess Bank performance in the area of CBD/CDD projects and how Bank capacity to undertake CBD/CDD interventions has evolved.²

Because of the broad definition of CBD/CDD used, which includes some projects with only minor CBD/CDD aspects, the sample projects are heterogeneous. Therefore, the projects were divided into two broad groups:

- **CBD/CDD with subprojects (CBD/CDD-S)** (76 percent of the sample): CBD/CDD projects

for which the majority of investment funding is for a large number of small and scattered subprojects. Such subprojects may be multisectoral or may be limited to a single sector, such as health or education.

- **Other Projects (CBD/CDD-NS):** Projects that have CBD/CDD aspects or components but do not fit the definition above.

Quality at Entry

The study found that the EA category was correctly assigned for 80 percent of the sample projects but, given the nature and extent of potential impacts, it was judged that 9 percent of Category Bs should have been As and 38 percent of Cs should have been Bs (see box 5.1 in Chapter 5 for definitions of these categories). The quality of appraisal was rated moderately satisfactory and above for 70 percent of the total sample, with newer projects scoring higher. The quality of EA documents was mixed: only two of the five A projects and 74 percent of B projects were rated moderately satisfactory or above. The special requirements for IDA B projects with a separate EA report were generally observed. The quality of Resettlement Action Plans and Indigenous Peoples Development Plans was generally high. The number of cases where the potential applicability of one or more of the safeguards policies should have been discussed but was not was high—about equal to the cases where policies were triggered. Compliance with the public disclosure and consultation requirements of the safeguard policies was good for resettlement and indigenous peoples issues, but less so for EAs. In contrast, provisions for capacity building were well developed, with monitoring somewhat less so.

Overall, quality at entry was rated moderately

satisfactory and above for 70 percent of the sample. The small group of FI (Financial Intermediary) projects were rated much better than average, while As were distinctly worse than average. Newer projects are markedly better than the older group—81 percent versus 54 percent moderately satisfactory and above. CBD/CDD-S projects also score better than CBD/CDD-NS—77 percent versus 50 percent moderately satisfactory and above. Adjustable Program Loans (APLs) scored somewhat better than conventional projects. In terms of Regions, Africa, Europe and Central Asia, and the Middle East and North Africa have the highest percentages of moderately satisfactory and above, while Latin America and the Caribbean and South Asia have the lowest. Among sectors, transport, social, and environment had the best results, while the ratings for the rural and urban sectors were well below average.

The study found that internal guidance on the use of the FI category and, consequently, the practices of the Regions have not been entirely consistent since that category was introduced in January 1999. Discussion about the assignment of the FI category for most CBD/CDD projects is ongoing, but full guidance has yet to be issued.

Quality during Implementation

Despite format changes in the Project Status Report (PSR) that encourage detailed reporting on the implementation of safeguard measures, such reporting remains sparse and inadequate. This is true especially for Category A projects, which should receive particular scrutiny during implementation, and FIs, where the real work of screening subprojects and designing mitigation measures falls into the project implementation phase. There was no specialist follow up for cases where the dam safety and pest management policies were triggered. There was almost no reporting on capacity building or monitoring systems. Most of the Implementation Completion Reports (ICRs) were also less than satisfactory on reporting safeguard compliance, with the majority containing no discussion at all. Of the four Project Performance Assessment Reports (PPARs) available for this sample, two provided good analysis of safeguard issues, while the other two said nothing.³

The overall quality of implementation was rated moderately satisfactory and above for only 35 percent of cases, with A projects at 40 percent. While newer projects score much better than older ones, at 44 percent moderately satisfactory and above, they are still far from meeting Bank standards. As at appraisal, CBD/CDD-S projects are distinctly better than CBD/CDD-NS (38 percent versus 25 percent). In contrast to the quality at entry ratings, East Asia and the Pacific and South Asia score highest for quality of supervision of safeguard issues, with Latin America and the Caribbean and the Middle East and North Africa scoring lowest. Sectorally, water supply and sanitation and transport had the best record, with energy, mining & private sector, social, and education scoring lowest.

Overall Project Quality

When the ratings for entry and implementation are combined, the overall proportion of projects moderately satisfactory and above is 70 percent, the same outcome as for quality at entry. However, this disguises the fact that the projects rated (fully) satisfactory and above slip from 52 percent at entry to 17 percent when implementation is considered, and those rated unsatisfactory and highly unsatisfactory climb from 20 percent to 33 percent. Regardless of statistical quirks, the result of 70 percent falls well below Bank expectations. Between EA categories, the result for the small FI sample is 100 percent moderately satisfactory and above, while Bs and Cs are close to the average. The main concern is the very low percentage of A projects (40 percent) that is being handled well. Nevertheless, newer projects are closer to compliance than the older group—87 percent to 45 percent. While 87 percent is an encouraging result, it includes 65 percent in the moderately satisfactory category, indicating considerable room for improvement. The Europe and Central Asia and Middle East and North Africa Regions achieved the best results overall, with the other Regions close to each other at a lower level. Among the sectors, transport, social, and environment scored highest, and urban lowest.

The review also found that difficulties exist in applying the safeguard policies to multicomponent projects and that the potential

for cumulative impacts from large numbers of small subprojects is sometimes overlooked. The importance of adequate collection and disposal of medical waste was not recognized in some earlier health projects, but recent practice has improved.

The review found that 6 of the 11 projects rated unsatisfactory on overall quality were in the Bank's largest borrower countries.

The survey of Bank staff showed that only a quarter of respondents agreed that resources for addressing safeguard issues were sufficient, though about half felt that current policies were relevant for CBD/CDD projects.

Conclusions

Four broad themes emerge from the analysis:

- Although there has been clear improvement, safeguard compliance in CBD/CDD projects does not yet fully meet Bank standards.
- While quality at entry needs improvement, safeguards compliance during implementation warrants much greater attention by the Bank and borrowers, and may indicate the need for greater allocation of supervision resources.
- Gaps in the compliance system may be leading to significant environmental and social impacts, which may not be caught by the monitoring and reporting systems typically used.
- The Bank appears to have particular difficulty in ensuring safeguard compliance in its largest borrowers.

Based on its findings and conclusions, the Review makes the following recommendations.

At the level of policy development, Regional coordination, staff guidance, and training:

- Guidance is urgently needed on the appropriate EA categorization of CBD/CDD projects, especially on the use of the FI category and on the special requirements for IDA B projects with a separate EA report.
- Training of task teams in the application of the safeguard policies to CBD/CDD projects should be intensified and should rely heavily on "best practice" examples, of which this Review has

identified some.

- A thematic study of the environmental and social implications of changes in land use may be warranted.
- In any planned revision of Operational Policy 4.01 (and/or the other safeguard policies), special attention should be given inter alia to: streamlining the IDA B with separate EA report procedures; defining "financial intermediary"; dealing with multicomponent A projects; defining standards for supervision and completion reporting on safeguards compliance; and a possible mandated role for the Regional environmental and social units in the supervision of A projects.
- The experience of the Poland: Rural Development Project should be thoroughly reviewed for examples of the issues that may arise from the use of country systems for safeguards compliance.

At the level of Regional safeguards compliance assurance:

- Evaluating the recent transfer of sign-off authority for Category B and FI projects in light of the above findings and those of other OED studies, including staffing and budgeting issues.
- Ensuring full compliance at entry with safeguard policies, especially in the Bank's largest borrower countries.
- Ensuring that policies other than Operational Policy 4.01 are triggered in appropriate cases and necessary follow up actions taken.
- Obtaining resources for and carrying out special reviews of safeguard compliance for CBD/CDD projects under supervision, with special attention to the adequacy of agreed provisions, the effectiveness of their implementation, and the success of capacity building and monitoring activities.
- Developing standard document packages (cf. procurement documents) for safeguard instruments such as EAs, Environmental Management Plans, Resettlement Action Plans, and Indigenous Peoples Development Plans.
- Reviewing the potential for delegation of

safeguard management authority to national agencies.

At the level of project development, approval and supervision:

- Identification of potential safeguard issues, for example, by use of Strategic Environmental Assessment.
- Mainstreaming environmental and social safeguards into the preparation process for CBD/CDD projects, for example, in developing, planning, programming, and monitoring programs, as well as staff training.
- Collaborating closely with the Regional environmental and social units in assigning EA categories appropriately and in using the Integrated Safeguards Data Sheet as a “contract” for actions needed between the project concept development and appraisal stages.
- Being sensitive to the special disclosure and consultation requirements of Categories A and B (and agreeing with management on commonsense waivers where process requirements may impede project quality or timeliness).
- Obtaining sufficient financial and staff resources to allow adequate supervision of the implementation of agreed safeguard measures, especially for As and Bs with an EMP, including periodic review of a sample of subprojects.
- Using the comment boxes in the PSR form to explain the reasoning behind the ratings given, the progress of capacity building or monitoring programs, and any unforeseen problems encountered, with special attention to Category A projects.
- Using the Midterm Review to look in greater depth at safeguard compliance, with the assistance of environmental and/or social specialists.
- Following the guidelines for the ICR in reporting on safeguard compliance at project completion.

ANNEXE R : OBSERVATIONS DU COMITÉ CONSULTATIF

Robert Chambers

Il convient de féliciter l'équipe de l'OED pour l'effort monumental que représente cette évaluation. Le sujet est vaste, parcellisé et difficile à appréhender. Les documents mis à la disposition du Comité consultatif et nos discussions de décembre 2004 ont mis en lumière le fait que la recherche a eu lieu avec la rigueur et le soin habituels, et que les conclusions tirées et émergeant de l'analyse minutieuse et objective de l'évidence sont crédibles. L'examen exhaustif et constructif de la littérature a été également basé sur une grande panoplie d'autres expériences pertinentes. D'autres agences d'aide pourraient se distinguer en procédant à des évaluations similaires à celles de l'OED en termes d'indépendance, de portée et de profondeur. Les conclusions, en tant que telles, coïncident avec ma propre expérience et la confirment. Cependant, les recommandations ne répondent pas aux implications de l'évidence.

Je note que les démarches CBD/CDD avec VIH/SIDA ne sont pas incluses et qu'elles font l'objet d'une évaluation distincte. Étant donné la nature délicate et la complexité des questions liées au SIDA, et ma participation à un atelier animé par la Banque sur le CDD et le VIH/SIDA en Afrique, je m'attends à ce que ses conclusions soient encore plus négatives que celles qui sont présentées dans la présente évaluation.

Le rapport mérite en partie d'être soutenu car il présente à la fois des aspects positifs et des aspects négatifs. Au lieu d'énumérer ces points, permettez-moi de mettre en exergue quatre questions qui justifient les conclusions de l'évaluation. Je ne présente pas ces observations avec plaisir ou légèrement, mais selon mon expérience et en raison de l'engagement de la Banque en termes de professionnalisme au

service des pauvres, je me dois de les mentionner. Ces quatre observations tendent à montrer que cette évaluation est exagérément favorable :

1. Le choix de gagnants. Je n'ai pas l'intention de critiquer la sélection du grand échantillon de projets car je suis d'accord sur les points évoqués par Norman Uphoff à ce sujet. Il existe deux autres points.

En premier lieu, le succès avec les « organisations autochtones matures » est sans aucun doute le résultat du choix rationnel de « vedettes » par la Banque. Il s'agissait d'organisations de très haute gamme dirigées par des leaders charismatiques et inspirés très engagés, et qui existaient déjà depuis une décennie au moins et avaient réussi à se développer à grande échelle (par exemple, AKRSP au Pakistan, NDDDB en Inde et SEWA dans le Gujarat). Ces organisations étaient déjà très prospères avant l'intervention de la Banque. Elles sont à bon escient séparées des autres CBD/CDD. Leurs performances n'ont aucun rapport avec l'évaluation d'autres projets CBD/CDD, qui sont de loin les plus nombreux. Aux stades antérieurs de leur développement, elles n'avaient pas besoin de l'appui de la Banque mondiale qui d'ailleurs aurait pu être une entrave.

Deuxièmement, le projet Matrouh en Égypte jouit de la renommée mondiale d'être sans doute le projet vedette le plus célèbre ayant bénéficié de la participation de la Banque. Il est mentionné à plusieurs reprises. Nous savons qu'il a bénéficié du maintien inhabituel d'effectifs exceptionnels et d'un appui de haut niveau de la part de James Wolfensohn. Pourtant, même ce projet, l'un des plus privilégiés et des meilleurs exemples qu'on puisse trouver, est reconnu dans cette évaluation

pour ses sérieux revers, dont l'impact de la création d'une organisation parallèle et l'ignorance des changements apportés au régime foncier au détriment des Bédouins. Si le plus beau joyau du développement a de tels défauts, on se demande ce qu'il en est des autres.

2. Bias positif. Toute évaluation des projets de la Banque qui contient des interviews avec des fonctionnaires et des ONG bénéficiaires du financement de la Banque est vulnérable aux biais positifs. Le pouvoir et le prestige de la Banque, la déférence prudente avec laquelle elle est traitée et la tendance à essayer de plaire à travers un feedback favorable présentent des difficultés systémiques pour savoir vraiment ce qui se passe. Tout pouvoir déçoit (voir le Chapitre 5 de mon livre *Whose Reality Counts?*). Même lorsque la recherche est attentive, des réponses prudentes, différencielles et égocentriques soulèveront toujours des questions. C'est comme si l'occupation de certains postes de haut niveau vaut la peine de ne jamais aller à l'encontre de la Banque.

3. Effets externes négatifs occultes. Les effets négatifs suivants sont soit passés sous silence soit minimisés. Le fait qu'ils soient à demi cachés à la recherche habituelle ne les rend pas moins plausibles ou moins réels. Certains de ces effets font partie d'un autre programme de recherche plus inclusif.

- Détournement des ONG progressistes (ONGI et ONGN) des activités liées aux droits et à la démarginalisation qui bénéficieraient plus aux pauvres que l'apport d'une infrastructure moins utile, et/ou peut même avoir un effet négatif, et/ou peut entraîner les ONG à reprendre des activités qu'elles essayaient d'abandonner. (Des ONG ont participé dans une certaine mesure à 36 pour cent des projets). Pour les propauvres, cela entraînera probablement une réduction de l'additionnalité des ONG et les pauvres en seront les vrais perdants.
- Le sillage d'autres programmes plus participatifs, moins ciblés et moins régis par les décaissements, moins centrés sur l'infrastructure et plus durables, soutenus par d'autres organisations dans les régions voisines.

(« Pourquoi le faire nous-mêmes quand on fait beaucoup plus pour nos voisins ou gratuitement ? »)

- Détournement de fonds publics récurrents, d'effectifs et de matériels d'autres sites et services (écoles, cliniques, etc.) à la nouvelle infrastructure dont le coût des services reste occulte. S'agissant des écoles et des cliniques par exemple, il est plus que certain que les ressources sont détournées vers des communautés accessibles à l'inspection du gouvernement et de la Banque afin d'en démontrer le succès. Là où les effectifs et les fonds récurrents sont, comme c'est souvent le cas, une contrainte, cela prive les communautés pauvres d'accès moins facile.
- Risques et coûts associés aux projets d'investissement en cascade soumis aux rigueurs d'un calendrier et pilotés par les décaissements. Ils donnent lieu à la petite corruption, à la grande corruption et à la prolifération d'ONG opportunistes, comme noté à la page 35.
- À long terme, les effets marginalisants de la dépendance de longue date et de la désillusion créés au niveau communautaire (consulter l'Encadré 4.2, par exemple). Les communautés deviennent, comme c'est le cas pour la plupart, moins autonomes et tendent à faire du lobby, à mendier et à attendre.

Ce sont là des tendances générales et il y aura des exceptions. Le bilan de ces tendances montre qu'en définitive les conclusions de l'évaluation devraient être plus négatives. Je regrette d'avoir à parler ainsi face à la bonne volonté, au dynamisme et aux efforts et à l'engagement de nombreux effectifs de la Banque. Mais il est fort possible que dans l'ensemble les initiatives de la Banque en termes de CBD/CDD sont plus destructives que constructives au niveau des communautés et des populations pauvres. À cela s'ajoute le coût des opportunités délaissées.

4. Les désavantages comparatifs de la Banque. Alors que les conclusions du rapport dérivent de l'évidence et de l'analyse, elles n'abordent pas le désavantage comparatif de la Banque en termes de CBD/CDD, pas plus que l'éventail des actions requises pour que la

performance justifie la continuité des efforts d'appui. Cette situation est alarmante, en particulier quand le programme de prêts CBD/CDD dépasse son niveau déjà très élevé au lieu de diminuer avec prudence.

Les désavantages comparatifs sont d'ordre institutionnel et paradigmatique, et se rapportent à :

- La dépendance vis-à-vis de prêts dont le remboursement futur peut avoir un impact négatif sur les services publics et donc sur les pauvres. Pour justifier les projets basés sur des prêts plutôt que sur des dons, les remboursements se feront aux dépens d'autres dépenses publiques. La barre doit donc être remontée.
- La pression exercée par les décaissements et le cycle typique d'un an pour un sous-projet (pages 20-21) avec des interventions ponctuelles en cascade sont des éléments antithétiques à la participation et aux avantages en faveur des pauvres. Nous savons et n'avons pas besoin de réapprendre pourquoi cela marche mal.
- La gestion et le besoin intensif d'effectifs qui requièrent la démarginalisation et le développement participatif. Le coût supplémentaire de la préparation des projets CBD/CDD n'est que de 10 pour cent supérieur à celui des projets non CBD/CDD. Pour assurer une participation efficace en faveur des pauvres, ce coût devrait être beaucoup plus élevé.
- Le système de motivation du personnel de la Banque qui récompense les décaissements élevés et rapides. Ce facteur majeur a vu le jour lors d'un atelier participatif destiné aux responsables des tâches, que j'ai animé il y a quelques années. Je n'ai rien entendu dire qui me porte à penser que les choses ont beaucoup changé.
- Incapacité d'apprendre et de changer. Le fait que les notes des projets CBD/CDD stagnent tend à montrer que l'acquisition de connaissances et le changement institutionnel n'ont pas eu lieu. La raison probable est que la Banque ne se penche pas assez rigoureusement sur son propre cas ou est tout simplement dans l'incapacité de percevoir, d'acquérir du savoir et de changer.

Ces facteurs se conjuguent pour neutraliser la Banque et font qu'il lui est intrinsèquement difficile de réussir en termes d'interventions CBD/CDD. La question est alors de savoir si ces facteurs peuvent être changés.

Le rapport souligne bien le besoin de changement institutionnel radical au sein des bureaucraties gouvernementales. « La littérature montre que l'institutionnalisation de la démarche CBD/CDD requiert une réorientation radicale du modus operandi des gouvernements et des bureaucraties. » Ceci s'applique plus particulièrement à la Banque elle-même en tant que partenaire dominant qu'aux gouvernements et à leurs bureaucraties. Il ne s'agit pas de construire une roquette. Il s'agit de bon sens et d'expérience commune. Dans la pratique, la force de neutralisation de la culture, des incitations, des procédures et des impératifs de la Banque passe en cascade aux gouvernements et aux ONG. Il n'est pas bon de dire : « Fais ce que je te dis, mais pas ce que je fais. » La Banque peut ne pas être en mesure d'être plus participative. Mais sans cette participation, elle ne peut s'attendre à ce que les interventions CBD/CDD qu'elle finance soient efficaces par rapport au coût en termes de démarginalisation et d'avantages en faveur des pauvres. Cela signifie que la Banque doit donner le ton et adopter la formule des médecins : « Guéris-toi toi-même » et « Ne fais pas le mal ».

Les recommandations

Les recommandations contenues dans cette version finale de l'évaluation ne répondent pas à ce que demande l'évidence. Si la Banque prend la pauvreté et la démarginalisation réellement au sérieux, une action plus radicale s'impose. En effet, les recommandations telles que présentées laissent la voie ouverte à la continuation du statu quo. Conjuguée à d'autres études et perspectives, l'évidence évoquée dans cette évaluation montre que les initiatives CBD/CDD de la Banque sont si discutables que la démarche doit maintenant s'orienter sur la limitation des dégâts, l'acquisition intensive des connaissances et la question de savoir si un changement est possible au sein de la Banque. J'hésite à dire ce que la Banque devrait faire, mais les enjeux qui affectent les pauvres et les communautés sont si graves et

si répandus que le silence serait une faute de ma part. Je suis angoissé à ce sujet et je reconnais que je ne peux en aucun cas déterminer pleinement les implications ou modalités de ce qui suit. Mais sur la base de l'évidence de cette évaluation et de mon expérience personnelle, mon propre jugement me porte à dire que la Banque doit maintenant et décisivement :

- Freiner et/ou ralentir le déroulement des projets CBD/CDD existants, là où c'est faisable sur le plan légal et éthique.
- Imposer un moratoire sur les nouveaux projets de ce type.
- En savoir plus sur ce qui se passe et sur ce que pourrait provoquer la sélection de projets en cours pour l'acquisition intensive de connaissances via la recherche d'action, et investiguer les effets externes occultes.
- Dans ce cadre, examiner la Banque elle-même – sa culture, ses procédures, normes, incitations et comportements – et son impact sur les gouvernements, les ONG et les communautés, et analyser les contradictions entre ces éléments et la démarginalisation, le développement communautaire en faveur des pauvres et leur interdépendance.
- Enfin, examiner comment la Banque doit changer si l'on veut que les effets à court et à long terme sur les pauvres, les communautés et les pays bénéficiaires de projets CBD/CDD menés par la Banque soient positifs et justifient les coûts, et si et comment un tel changement pourrait s'obtenir.

Robert Chambers
5 septembre 2005

Norman Uphoff

À l'origine, cet exercice avait pour but d'évaluer ***l'appui de la Banque mondiale aux projets de développement mené par les communautés (CDD)***. Toutefois, lors de l'examen des versions préliminaires de ce rapport, les autres évaluateurs et moi-même avons découvert qu'il existait un problème en termes de caractérisation des ces projets « menés par la communauté ». Cette terminologie a été introduite au sein de la Banque en vue de faire

la distinction entre les nouvelles initiatives plus participatives et ce qu'on appelait les projets de développement communautaire. Pour les évaluateurs, le sigle CDD semble refléter une idée grandiose de ce qui se passe réellement dans le cadre de ces projets. Ils étaient loin d'être menés par les communautés car l'élaboration du projet, ce qui pouvait être accompli, le calendrier des activités, les conditions financières étaient des éléments décidés unilatéralement par le personnel de la Banque. Les projets eux-mêmes n'étaient pas ouverts à l'opinion locale participative – seuls les sous-projets pouvaient en bénéficier. Les principales décisions confiées aux communautés consistaient à savoir si elles avaient l'intention de soumettre une proposition visant à obtenir l'accès aux fonds de la Banque pour les projets, en vue de financer quelque chose qu'elles voulaient faire (dans les limites du cadre non négociable mis en place par les personnels de la Banque ou des gouvernements) et comment elles exécuteraient les activités quand elles seraient approuvées. La question de savoir comment ces projets doivent être décrits ne rend pas l'évaluation moins pertinente ou méritoire étant donné que le but de l'évaluation était de mieux comprendre la démarche de la Banque pour ce type de développement, quelle que soit son appellation.

Les projets ont une aspiration commune (et des dispositions habilitantes) qui consiste à déléguer aux communautés (ou à leurs représentants) la responsabilité d'initier la planification et la mise en œuvre de certaines améliorations d'infrastructure et/ou de service communautaire. Mais l'expression « mené par la communauté » englobe uniquement l'initiation, la mise en œuvre et la gestion communautaire dans les limites de paramètres établis extérieurement. Selon le premier point du Résumé analytique, il est clair que seule la participation dans des « sous-projets » est couverte dans l'étude. Ce point n'a rien de fautif et cette perspective peut être préférable lorsqu'il s'agit d'efforts de développement local en cascade – *tout dépend des résultats*.

L'évaluation des résultats montre que la performance de ce que l'on a appelé les projets CDD remplissant certains critères de rôle

communautaire en termes d'initiation et de mise en œuvre de l'activité, *n'a pas été de loin meilleure et a parfois été moins bonne* que celle des projets traditionnels à objectifs et environnements similaires. La raison peut être qu'il n'existe rien d'intrinsèquement supérieur aux projets de type CDD ou que ce que l'on a appelé les projets CDD n'étaient ni planifiés ni exécutés de manière avantageuse. Mon expérience de plus de 30 ans en développement participatif me laisse à penser que cette dernière explication est plus probante ; en effet, l'équipe d'évaluation a relevé que la manière d'opérer de la Banque avait, de bien des façons, entravé l'exécution des projets inclus dans cette étude si bien que leur performance n'a pas été notablement meilleure. Peut-être que s'ils avaient été dûment exécutés, leur performance n'aurait pas non plus été meilleure, mais nous ne pouvons pas le savoir avant l'introduction en bonne et due forme du concept CDD. Est-ce que les projets CDD peuvent se traduire par de meilleurs avantages pour les pauvres ? À un moindre coût ? De manière plus fiable ? Nous ne savons pas et ne pouvons rien avancer car ce concept n'a pas vraiment été tenté en bonne et due forme.

L'hypothèse générale qui a orienté cette évaluation était essentiellement que les projets CDD (appuyés par la Banque) produiraient plus de résultats de meilleure qualité. L'évidence recueillie et évaluée ne soutient pas cette hypothèse et ainsi il nous reste **l'hypothèse nulle**. Toutefois, en tant que personne ayant travaillé sur le développement participatif, plusieurs fois en qualité de consultant auprès de la Banque dans ce domaine, je dois dire ne pas être surpris car j'ai vu que les efforts déployés par la Banque, aussi bien intentionnés qu'ils aient pu être, étaient constamment loin du niveau d'avant-garde. Bien que certains projets CDD aient d'une certaine manière obtenu des résultats supérieurs, il n'y a pas lieu de conclure *qu'en moyenne*, la Banque obtiendrait de meilleurs résultats si elle exécutait un plus grand nombre de ses projets dans le mode qu'elle considère et a créé sous le nom de « mode CDD ».

Ceci dit, l'inverse est également vrai : l'expansion des efforts CDD de la Banque ne réduirait pas de manière déterminante le

portefeuille de la Banque, même dans le cadre de son soutien actuel. Les coûts accrus associés à l'élaboration de projets CDD et parfois à la mise en œuvre peuvent être probablement justifiés par certaines réductions de coûts ultérieures au niveau gouvernemental alors que les communautés deviennent de plus en plus responsables sur le plan financier, que la mise en œuvre prend de l'essor à l'issue de la planification, ou que l'utilisation et l'entretien post-projet des services et des installations s'améliorent – pas toujours, mais parfois. Cette conclusion repose sur l'évidence fournie dans l'évaluation. Elle ne tient pas compte des divers **coûts externes** que Robert Chambers décrit de manière convaincante dans ses observations sur l'évaluation. De telles considérations élargies, allant au-delà des termes de référence et du cadre de l'évaluation, pourraient justifier sa suggestion d'imposer un moratoire sur les efforts CDD jusqu'à ce que la Banque trouve des moyens de continuer à les poursuivre de manière plus efficace.

La façon dont l'évaluation elle-même a été menée ne porte pas à la critique, pas plus que la façon dont elle est rapportée. Les évaluateurs ont utilisé à la fois les méthodes quantitatives et la description qualitative, et la récapitulation, de manière satisfaisante. Il y a peu à critiquer sur le plan de la méthodologie. Cependant, cela ne rend pas l'évaluation irréprochable car la procédure suivie comporte des insuffisances qu'il convient de noter. Les observations ci-dessous portent sur la manière dont les évaluations formelles sont effectuées aujourd'hui par les entités telles que l'OED, et non pas sur la façon dont cette évaluation a été effectuée.

Taille de l'échantillon et signification statistique. L'un des domaines où l'évaluation aurait pu être plus informative est celui de la désagrégation de l'échantillon CDD qui aurait pu être plus poussée en termes de *types d'activités de développement* encouragés. Cette désagrégation n'a pas été faite car elle aurait réduit la taille des sous-échantillons et altéré la portée et la validité de l'analyse statistique. Cependant, en groupant les diverses expériences dans un seul pool ou en ne procédant qu'à

quelques désagrégations brutes, la validité et la valeur des généralisations sont diluées afin de permettre d'utiliser des méthodes statistiques et d'offrir des évaluations importantes du point de vue statistique. Si l'analyse avait été faite sur des sous-échantillons plus petits mais plus homogènes, ce que l'on aurait pu dire avec confiance aurait été minimisé, mais nous saurions si les démarches CDD (telles qu'elles sont appuyées par la Banque) seraient plus productives et plus durables dans certains secteurs que dans d'autres, dans certaines régions, dans certaines périodes de temps, etc. L'équipe OED a pris la décision valable d'analyser intérieurement des échantillons hétérogènes. Mais une plus grande analyse « moins rigoureuse » aurait pu donner des éclairages opérationnels utiles du fait qu'elle n'aurait pas été soumise à la « contrainte » des conventions d'analyse statistique.

Hypothèses ontologiques. Dans cette analyse, comme dans toute analyse de ce genre aujourd'hui, il existe un certain « réductionnisme » qui obscurcit plus qu'il n'éclaircit la situation. Une hypothèse implicite avance que le concept CDD a une « essence » qui est la même dans tous les cas qualifiés comme tels, et que cette qualité est représentée assez uniformément dans tous ces cas. Il existe également une hypothèse concomitante qui dit que cette essence CDD, quelle qu'elle soit, a des *effets déterminants indépendants et non pas contingents*. De telles hypothèses sont courantes dans les études du développement et aussi dans la majorité des analyses sociologiques qui essaient de tirer de grandes généralisations (souvent sur des caractéristiques éthérales) au lieu de se concentrer sur des évaluations spécifiques concrètes plus désagrégées. Cette tendance à se fier à des abstractions est au cœur de bien des échecs de développement et c'est une des raisons pour lesquelles une grande partie de nos sciences sociales est si inadaptée aux prises de décision et aux actions dans le monde réel. Cette observation n'est pas une critique de la présente évaluation, mais une observation d'ordre général.

La démarche CDD de la Banque a tenté d'assurer plus de participation et de donner plus de souplesse à ses projets. Ceci est fort louable

et place la Banque dans une position d'avant-garde. Cette évaluation documente le fait que les procédures, les incitations du personnel et l'orientation, les prédispositions et capacités des pays emprunteurs et d'autres facteurs encore ont empêché les projets CDD d'assumer le degré de responsabilité communautaire anticipé et souhaité, et le degré d'amélioration attendue des conditions de vie des pauvres. Ce qui est évalué dans ce rapport est tout au plus le développement « CDD partiel » et quelques études de cas tendent à montrer que ce « CDD partiel » a même été minime. Le fait que la population locale dit que le projet n'a pas abordé ses besoins prioritaires (par. 3.9) ou qu'elle ne veut pas s'occuper des installations ou des services au-delà de la durée de vie du projet (par. 4.30), laisse à penser que cette évaluation ne porte pas sur des processus de développement vraiment menés par la communauté. De tels processus visent à satisfaire les besoins prioritaires et si ce qui est créé a une valeur aux yeux de la population, elle trouvera les moyens d'entretenir les installations et de maintenir les services tant bien que mal et quoi qu'il en soit.

Une version préliminaire du rapport a décrit les Prêts-programmes adaptables (*Adaptable Program Loans - APL*) et les Prêts pour le développement des connaissances et l'innovation (*Learning and Innovation Loans - LIL*) de la Banque comme des opérations « permettant (!) aux communautés d'avoir un plus grand choix lors de la sélection des activités » et « leur offrant des opportunités de contrôler les décisions d'investissement et les ressources au cours de la mise en œuvre du projet ». Ceci confirme à quel degré le processus est entre les mains de la Banque ou de l'emprunteur. Il s'agit de projets proposés à la communauté (et non pas choisis par la communauté) et gérés par la communauté (souvent sous des conditions compliquées et lourdes). On a du mal à imaginer que c'est là un « développement mené par la communauté ».

Le concept de « **communauté** », qui est la pierre angulaire de cet effort, soulève des questions. Le renvoi 1 du Chapitre 1 du rapport dit : dans un projet de la Banque mondiale, la communauté est considérée comme un « tout organique unifié ». Ce raisonnement douteux

semble indiquer que la Banque a tiré peu d'enseignements des centaines de rapports d'évaluation sociologique des « communautés » rédigés depuis plus d'un demi-siècle. Ces rapports ont mis en lumière les écueils associés aux divisions internes, aux intérêts divergents, etc. dans tout groupe donné de ménages délimité sur la base de la zone d'habitation. Même quand l'homogénéité ethnique ou autre règne, les villageois trouvent souvent des bases de personnalisme ou autres sur lesquelles ils peuvent « factionnaliser ». Certaines communautés ont un grand sens de la solidarité et un fort potentiel d'action collective. Mais ceci est un *élément variable* plutôt que *définisseur*. (Les propres efforts de la Banque pour donner une certaine rigueur au concept de « capital social » ont aidé à clarifier cet aspect car ce concept ne tient pas pour acquise la solidarité villageoise, mais tend plutôt vers la diversité des niveaux, des types et l'activation).

En supposant que la Banque soit vraiment engagée en ce qui concerne la **réduction de la pauvreté** et la **démarginalisation**, qui sont deux des justifications les plus attrayantes pour assurer son existence et son soutien par les pays membres, on peut faire beaucoup plus pour améliorer les possibilités d'obtenir de meilleurs résultats CDD. Ma propre expérience d'un projet de l'USAID visant l'introduction de la gestion participative de l'irrigation au Sri Lanka au début des années 1980 a montré qu'on pouvait tirer des avantages mesurables déterminants du développement mené par la communauté. Par exemple, la production de riz supplémentaire possible en une seule saison – la saison sèche de 1997 – a couvert de 4 à 5 fois le coût total du volet de participation (voir l'article de Uphoff et Wijayarathna dans *Le Développement dans le monde*, novembre 2000). De plus, de tels investissements en infrastructure sociale et en capital social peuvent être soutenables : les organisations communautaires établies en 1981-85 sont encore performantes 25 ans après la fin du projet et elles sont devenues un modèle de gestion améliorée du programme national pour le secteur tout entier. (Pour en savoir plus sur la stratégie et la mise en oeuvre de cet effort, voir Uphoff : *Learning from Gal Oya*, Intermediate

Technology Publications, 1996). La Banque a abordé l'introduction CDD de manière plutôt autoréférentielle en essayant d'approfondir ses connaissances surtout sur la base de sa propre expérience qui n'est qu'une « tranche » de ce qui est connu et de ce qui a été fait, au lieu de regarder au-delà de sa structure institutionnelle.

L'une des conclusions les plus intéressantes et les plus pertinentes de l'évaluation concerne l'importance de reconnaître les **organisations informelles** et de travailler avec elles (pages 39-40 et l'Annexe K très informative), pas seulement avec les organisations formelles. Notre expérience au Sri Lanka mentionnée ci-dessus en témoigne. L'une des « hypothèses » que nous avons testée et confirmée était qu'il serait plus efficace de **commencer avec l'organisation informelle** – créant ainsi une **demande d'organisation formelle** – au lieu de **commencer avec l'offre** puis d'essayer de créer une demande locale de l'offre, ce qui est la démarche habituelle. Notre stratégie était la suivante : travailler d'abord, organiser ensuite. On pourrait en dire et en faire plus dans ce sens – un aspect que ce dernier paragraphe met en exergue et sur lequel la Banque pourrait focaliser une certaine attention.

Norman Uphoff
Cornell University

Paiboon Wattanasiritham

La version révisée du rapport a pris en compte les inquiétudes du Comité consultatif au sujet de l'utilisation, par la Banque, de l'expression « Développement mené par la communauté » (CDD) et contient des changements qui rendent la lecture du rapport plus facile dans son ensemble.

En particulier, la référence à la participation des communautés dans le développement, soit dans le développement de proximité (CDB) soit dans le développement mené par la communauté (CDD), semble plus appropriée et plus facile à comprendre.

Dans le cadre des nombreuses difficultés que présente l'évaluation de l'efficacité de l'appui de la Banque mondiale au

développement de proximité, la tentative d'évaluation a réussi à recueillir l'information sous plusieurs angles, à effectuer des analyses et des interprétations logiques, et enfin à aboutir à des conclusions et à des recommandations raisonnables et crédibles.

Les difficultés associées à l'évaluation de l'efficacité CBD/CDD dans le contexte des programmes de la Banque mondiale dérivent en partie, comme souligné dans le rapport, du fait que la Banque n'avait pas jusqu'à ces derniers temps identifié et suivi systématiquement son portefeuille de projets CBD/CDD et ainsi n'était pas en mesure d'apprécier pleinement l'évolution et la portée de ses travaux sur le développement communautaire. De plus, la Banque n'a pas été suffisamment claire en ce qui concerne les objectifs d'utilisation des démarches CBD/CDD, les critères de sélection des diverses approches de développement communautaire ou la façon de mesurer les résultats. Mais l'évaluation de l'efficacité CBD/CDD dans les programmes de la Banque mondiale est difficile aussi car pour que le CBD/CDD, et en particulier le CDD, soit efficace, il est nécessaire qu'une série complexe de facteurs entre en jeu. Les politiques et programmes gouvernementaux, les structures administratives locales et nationales, la législation et les règlements appropriés, les attitudes et les capacités des responsables qui peuvent avoir un impact sur l'efficacité du CBD/CDD, la situation économique, sociale, culturelle et humaine des communautés nationales sont tous des facteurs qui contribuent à faciliter ou à entraver l'efficacité des programmes CBD/CDD, et qui ont aussi un impact sur le temps qu'il faudra pour que les effets cumulés se fassent sentir. Ainsi, les programmes et projets de la Banque mondiale peuvent être plus ou moins efficaces selon, dans une grande mesure, la nature de l'interdépendance des programmes avec les nombreux facteurs pertinents mentionnés ci-dessus.

L'utilisation d'une approche « penser systèmes » devrait s'avérer utile lors d'une évaluation et de l'élaboration des conclusions et des recommandations.

Tout pays ou société – comprenant des communautés, des institutions, des organisations,

etc. – est un « système » dynamique très complexe. Ainsi, les programmes de la Banque mondiale ne représentent qu'une petite « tranche » ou « composante » d'un « tout » immense et complexe, notamment lorsque l'on considère que la « réduction durable de la pauvreté » est l'objectif ultime de ces programmes de la Banque mondiale. Il convient d'ajouter que dans ce contexte « penser systèmes », le CBD/CDD est plus que la « réduction de la pauvreté » et la « réduction durable de la pauvreté » est plus que le CBD/CDD. De plus, la différenciation et la comparaison des programmes CBD/CDD et non CBD/CDD ne peuvent être parfaitement claires étant donné que ces deux types de programmes, ainsi que tous les autres nombreux facteurs pertinents, sont très interdépendants et s'entrecroisent de manière complexe et dynamique. En effet, les programmes CBD/CDD et non CBD/CDD peuvent, et pourraient peut-être aussi, se compléter. Bien qu'ils puissent être de nature différente et viser à obtenir des comportements et même des résultats différents, l'objectif ultime ou l'impact final doit être le même, c'est-à-dire le développement durable qui comprend la réduction de la pauvreté et une meilleure qualité de la vie des gens.

Le but de l'évaluation est (ou devrait être) « d'apprendre et d'améliorer ». La présente évaluation OED devrait être un point de départ utile, ou point de référence, tant pour les efforts d'acquisition des connaissances que ceux d'amélioration – deux facteurs qui se renforcent mutuellement.

On peut beaucoup « apprendre » à travers un processus tel que la « gestion du savoir » (GS) qui à son tour peut être organisé sous l'un, plusieurs ou tous les contextes suivants :

- GS au sein d'un programme de la Banque mondiale
 - GS parmi les programmes de la Banque mondiale
 - GS au sein d'un pays
 - GS parmi les pays
 - GS au sein de la Banque mondiale
 - GS parmi un certain nombre d'organisations, dont la Banque mondiale
 - GS dans tout autre contexte ou combinaison
- En ce qui concerne la Banque mondiale en

particulier, la gestion appropriée du savoir ou tout autre système d'acquisition des connaissances, devrait être utile au niveau des cadres et autres personnels, non seulement pour comprendre et apprécier l'essence même CBD/CDD mais aussi pour être en mesure de proposer des innovations et/ou des formules nouvelles de développement qui bénéficieront toutes les parties concernées, y compris la Banque mondiale.

En sa qualité de partenaire de ses pays membres (notamment les pays en développement) en matière de développement, la Banque mondiale pourrait considérer qu'il serait constructif et bénéfique – tant pour les pays membres que pour elle-même – de procéder à une évaluation des situations et des facteurs pertinents qui impactent le potentiel national de réalisation d'un plus haut degré de démarginalisation communautaire, y compris le développement mené par la communauté.

Une telle étude serait particulièrement appropriée au cas où la Banque mondiale aurait un programme de prêts de développement dans un pays, que ce soit un programme CBD/CDD ou un programme non CBD/CDD. Les résultats de l'étude pourraient alors servir à l'élaboration et au montage du programme de façon à ce qu'il conduise à une meilleure démarginalisation communautaire ou à des efforts de développement mené par la communauté (CDD). Pour atteindre ce but, il convient de garder à l'esprit également que la démarginalisation réelle et effective ou le CDD nécessite un calendrier de développement exhaustif intégré national et pas uniquement du programme de la Banque mondiale. De plus il

faudra consacrer le temps nécessaire à la mise en place des éléments et des facteurs pertinents et à leur enracinement profond qui assurera la durabilité de la démarginalisation ou du CDD. Dans ce contexte, il sera donc peut-être utile que la Banque mondiale ait dès le début une idée claire de l'objectif, de la nature, de la portée, etc. de son programme dans un pays, et notamment de la question de savoir si le programme vise le CDD en tant qu'objectif principal ou n'est qu'un élément supplémentaire, etc.

Le concept CBD/CDD, en particulier sous la forme CDD, ouvre logiquement la voie au principe de « développement holistique mené par le pays » (HCDD) au sujet duquel une étude approfondie et un processus de gestion du savoir devraient être entrepris et pourraient mener à un changement déterminant sur la façon dont les programmes de la Banque, notamment les programmes-pays, sont élaborés, montés et gérés.

Une telle étude (et/ou processus de gestion du savoir) peut aboutir à plusieurs conclusions possibles. Par exemple, une plus grande attention doit être portée aux programmes de « développement holistique mené par le pays » en opposition à des programmes ordinaires ou à des programmes soi-disant d'aide-pays. Dans un tel programme de « développement holistique mené par le pays » (HCDD), le « développement mené par la communauté » (CDD) devrait automatiquement occuper une place importante, voire même cruciale, dans le programme dit « total-package ».

Paiboon Wattanasiritham

Le 2 septembre 2005

Introduction

La Direction apprécie l'étude de l'appui de la Banque au développement mené par la communauté (CDD)¹ et aux projets comprenant une participation communautaire (qui couvre la définition du CBD par l'OED)². Elle est encouragée par l'évidence que les interventions CDD et CBD ont dans l'ensemble des cotes de résultats de développement plus élevées que celles des interventions non-CDD et qu'elles ont prouvé être des instruments efficaces au service des pays bénéficiaires. La Direction note que cette étude renforce les conclusions des rapports OED précédents, dont l'étude OED sur le développement social³, qui mentionnent que la participation communautaire contribue au succès et à la durabilité d'ensemble des projets. Étant donné la demande des gouvernements bénéficiaires, ces types d'intervention demeureront une composante importante de l'aide de la Banque aux pays membres.

Points de convergence. La Direction accepte les conclusions de l'étude OED pour ce qui est de la durabilité, du suivi-évaluation et du leadership local – des domaines qui revêtent une importance particulière dans le travail de la Banque sur le développement communautaire. C'est pourquoi la Direction consacre depuis quelque temps de plus en plus de ressources à ces domaines en vue d'améliorer la qualité de son soutien des interventions de développement communautaire. Ces points sont évoqués de manière plus approfondie ci-après.

Points de divergence. La Direction soulève toutefois des questions au sujet de la pertinence, de la rigueur et de la clarté de certains aspects de l'étude OED. Elle aimerait évoquer notamment :

- a. Le potentiel de malentendu sur le rôle que joue la Banque dans les interventions CDD et la prise en mains de l'agenda CDD par les pays emprunteurs, comme en témoigne la demande croissante. L'étude OED évoque des « projets de la Banque » et du « cycle des sous-projets de la Banque » et contraste les « projets de la Banque » aux programmes gouvernementaux, sans noter que toutes les interventions CDD sont des programmes gouvernementaux. Le rôle de la Banque consiste à apporter son appui.
- b. L'analyse et les conclusions afférentes aux mesures de protection et aux aspects de confiance CDD qui mènent l'OED à recommander plus de conseils et de supervision. Les données des études OED de sa propre organisation sur la conformité aux mesures de protection n'ont jamais souligné le fait que les interventions CDD ou « CBD/CDD » étaient plus problématiques que les autres types de projets. En revanche, plusieurs autres types de projets ont été soulignés. Les données du groupe d'assurance-qualité (AQG) indiquent que les interventions CDD sont mieux cotées en ce qui concerne l'assurance de conformité aux politiques de la Banque que la moyenne de toutes les autres interventions, aussi bien au cours de la préparation que de la mise en oeuvre. Ceci n'a rien de surprenant étant donné les programmes de formation intensive, les études thématiques et les conseils opérationnels déjà à la disposition du personnel.
- c. La suggestion que la Banque devrait procéder à une analyse plus profonde en amont et s'orienter plus lentement vers les interventions CDD/CBD. Bien que la prudence soit un aspect important du travail avec les pays bénéficiaires en préparation des interventions, la Direction ne détecte aucune évidence du besoin de

ralentir son procédé d'exécution des interventions CDD, étant donné leur meilleure qualité au départ et leurs meilleurs résultats que la moyenne de tous les autres projets.

La dernière divergence dérive probablement de la portée et de la méthodologie de l'étude OED. La Direction surveille les interventions CDD et les interventions avec participation, dans le sens général du terme, y compris la participation communautaire. Pour son étude, l'OED a créé une série d'opérations comme évoqué dans l'Annexe E du rapport. La méthodologie porte sur la recherche documentaire et l'avis du personnel OED. Cette série d'opérations est très différente des séries surveillées par la Direction. Une grande partie de l'évidence présentée par l'OED sur le « CDD » se rapporte à des interventions non conformes à la définition CDD, dans le sens large du mot, y compris celle de la Direction.⁴ De plus la Direction met en question la méthodologie utilisée, y compris les sources de données, le travail sur le terrain et les enquêtes (pour plus de détails, consulter l'Annexe I).

Le document d'orientation. Comme évoqué dans le Document d'orientation,⁵ l'étude était en premier lieu centrée sur les interventions CDD. Elle précisait que l'objectif de l'étude était « l'évaluation de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, de l'impact sur le développement institutionnel et de la durabilité des CDD de la Banque mondiale (par. 6)⁶. Bien que le document d'orientation ait clairement indiqué que l'évaluation couvrirait également d'autres formes de participation communautaire, les trois questions principales et les six sous-questions incluses dans le document d'orientation concernaient les interventions CDD.⁷ Selon la Direction, une étude centrée sur les interventions CDD aurait été particulièrement utile, étant donné l'évolution du portefeuille CDD des dernières années et l'intérêt croissant des entreprises dans ce domaine depuis cinq ans.⁸ La Direction estime que l'étude de la série maintenant importante des projets CDD terminés (56 interventions en fin d'année budgétaire 2005) aurait été plus appropriée.

Lorsque la Banque a été invitée par l'OED à exprimer ses observations très tôt dans le processus d'étude, la Direction a évoqué la définition de la portée de l'enquête dans le document d'orientation et la méthodologie proposée. À posteriori, la Direction aurait dû faire part de ses inquiétudes officiellement et par écrit à l'OED et aux administrateurs.

Commentaires de la Direction

Les commentaires ci-après de la Direction se rapportent aux principaux points de convergence et évoquent en détail l'évolution des interventions de la Banque en termes de développement mené par la communauté. Ainsi que mentionné ci-dessus, l'étude OED met en exergue trois domaines qui, en plus de leur importance dans le cadre global des interventions, sont particulièrement pertinents en ce qui concerne les interventions CDD : la durabilité, le suivi-évaluation et le leadership local. Depuis quelque temps déjà, la Direction porte son attention sur ces aspects des interventions CDD. L'incitation à établir au niveau de la Banque un groupe directeur et une unité pilier d'entreprise en AB01 avait pour but de tirer profit des expériences globales visant à améliorer la qualité et l'efficacité des interventions de développement mené par la communauté. Les gouvernements concernés ont bien accueilli le CDD en tant qu'approche valable de prestation de services publics aux pauvres, de renforcement des capacités des organisations populaires à participer au développement, et d'accroissement des biens et des capacités des hommes et femmes vivant dans la pauvreté, pour améliorer leurs conditions de vie. Étant donné l'intérêt croissant des gouvernements bénéficiaires, la Direction a beaucoup investi pour assurer que les programmes en cours et nouveaux bénéficient de l'expérience globale acquise à travers de meilleurs conseils et l'appui technique.

Point clé de convergence : la durabilité

L'étude reconnaît les améliorations d'ensemble en matière de durabilité du portefeuille « CBD/CDD », sans toutefois négliger la possibilité d'améliorations futures (par. 4.27). Lorsque les interventions et programmes CDD sont élaborés avec soin et dûment mis en œuvre,

et comportent des stratégies de retrait, la probabilité de durabilité augmente. L'étude du développement social par l'OED a mis en lumière « le fait que si l'on confie aux participants la responsabilité de structurer leur participation au projet, la probabilité de succès et de durabilité augmente ».⁹ L'évaluation du développement social a souligné la valeur de la participation de qualité dans la réussite des interventions appuyées par la Banque et a noté que les projets « meilleures pratiques » avaient souvent des attributs tels que la participation des bénéficiaires à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets, et l'assurance des contributions communautaires au projet et à son entretien futur (Annexe D). Tous ces attributs se retrouvent dans la plupart des interventions CDD. Une combinaison de mesures ascendantes et descendantes est cruciale pour la durabilité de tout type de projet. Il s'agit en général des ressources budgétaires et intrants du ministère responsable, des normes techniques appropriées, de l'entretien mené par la communauté et de la participation du gouvernement local.¹⁰

Durabilité au niveau de la communauté. Au niveau de la communauté, les efforts de durabilité et les stratégies de retrait sont articulés autour de la dynamique des liens entre les communautés et les institutions extérieures d'appui, en particulier les administrations locales. Les caractéristiques d'élaboration des interventions CDD consacrent une place importante à l'imbrication des initiatives communautaires dans les cadres institutionnels permanents, dont les systèmes administratifs locaux. L'évidence qui émerge des travaux sur le terrain tend à montrer que les initiatives CDD comportant ces caractéristiques d'élaboration sont plus à même d'être durables ; par exemple, les écoles construites selon l'approche CDD ont plus et de meilleurs enseignants que les écoles construites sans utiliser cette approche (Zambie), et la mortalité infantile a décliné plus fortement dans les zones de participation de la communauté que dans les zones sans participation (Bolivie).¹¹

Dépendance à l'égard de l'aide et durabilité Malgré l'évidence de tendances indiquant une durabilité accrue, l'étude de l'OED mentionne

des cotes de durabilité inférieures à la moyenne pour les « CBD/CDD ». Cette cote couvre des éléments au-delà de la durabilité du service et de l'infrastructure créée. En termes plus spécifiques, pour plusieurs interventions qualifiées « non durables », l'OED a noté dans la justification de la cote la question de savoir si l'agence de mise en œuvre est en mesure de continuer l'intervention en l'absence du financement des bailleurs de fonds. Bien que ces aspects de dépendance à l'égard de l'aide soient valables et importants en termes d'aide des bailleurs de fonds, ils sont différents de l'aspect de durabilité des résultats et des conclusions au niveau communautaire.

Attention soutenue aux questions de durabilité. Dans l'ensemble, ce qu'il faut c'est assurer, lors de l'élaboration et de la mise en œuvre, une attention soutenue à la durabilité des impacts au niveau de la communauté. À cette fin, la Direction a développé ses fonctions de contrôle interne de la qualité et augmenté ses conseils techniques à travers des études d'amélioration de la qualité des projets, des ateliers sur la qualité CDD et des examens par les pairs.

Point clé de convergence : le suivi-évaluation

La Direction est d'accord avec l'OED sur le fait que le suivi-évaluation (S&E) a une très grande importance. L'approche adoptée par la Banque pour le suivi des résultats met l'accent sur l'identification et la surveillance de l'impact des interventions qu'elle finance et sur les enseignements tirés des approches qui se sont avérées les plus utiles. Étant donné que les pays emprunteurs ont de plus en plus confiance dans les approches CDD pour aborder les objectifs de démarginalisation des communautés, la Direction renforce depuis quelque temps ses activités de suivi-évaluation de son portefeuille CDD.

Conseils de S&E. Conformément aux recommandations de l'OED visant à promouvoir l'acquisition de connaissances à travers la pratique, la Direction encourage ses clients à mettre en œuvre des programmes CDD dans le but de tester plusieurs approches, de créer des systèmes

solides de suivi de la mise en œuvre afin d'obtenir un feedback rapide et pertinent au plan opérationnel, et d'émuler de meilleures pratiques. Les manuels opérationnels qui servent de guide au client en termes d'exécution offrent des conseils pratiques sur la mise en place de Systèmes de gestion de l'information afin de surveiller les résultats des initiatives locales décentralisées. Des approches novatrices d'évaluation des bénéficiaires permettent de collecter en temps réel le feedback des entités directement impliquées dans les initiatives communautaires pour que l'information sur les succès et les obstacles puisse être rapidement transmise aux agences d'exécution.

Évaluation de l'impact des démarches CDD.

Ainsi que le note l'OED, bien que la transmission de l'information en temps réel soit cruciale, il n'est pas moins important d'évaluer l'impact des démarches CDD. Dans son effort d'améliorer l'évaluation des impacts dans toutes les opérations du portefeuille de la Banque, la Direction a porté une attention particulière aux interventions CDD. Étant donné les objectifs de développement institutionnel et la décentralisation de la mise en œuvre des démarches CDD, l'évaluation de l'impact est une véritable épreuve. Cependant, plus de 50 évaluations d'impact ont été effectuées parmi les 36 interventions CDD (consulter l'Annexe II).¹² De plus, d'autres évaluations ont été faites en utilisant les techniques existantes les plus sophistiquées et des procédures plus rigoureuses que celles utilisées dans le passé par quasiment tous les évaluateurs du développement, y compris l'OED. Elles utilisent des échantillons de traitement et de contrôle aléatoires, et des techniques différentes (par exemple, les études sur échantillons aléatoires du Fonds social en Bolivie et du Programme de développement dans les Kecamatans en Indonésie). D'autres évaluations sophistiquées sont en cours. Pour mesurer les effets institutionnels des interventions CDD, la Direction a développé et appliqué des techniques quantitatives et qualitatives exhaustives afin de comprendre les changements dans le capital social, telles que les techniques récemment utilisées aux Philippines, en Indonésie et en Thaïlande.

Analyse coûts-avantages. En plus des études sur l'évaluation de l'impact, la Direction est d'accord avec l'OED sur le fait qu'il est important de procéder à une analyse coûts-avantages des interventions CDD – là où c'est faisable à un coût raisonnable. Outre l'analyse coûts-avantages ex ante (telle que celle effectuée aux Philippines), de nombreuses interventions font d'objet d'une certaine analyse coûts-avantages ex post (exemples : le soutien de la Banque au programme SEILA au Cambodge et le Projet de développement des Kecamatans en Indonésie). Les manuels opérationnels relatifs aux interventions CDD contiennent des conseils sur la façon de procéder à une analyse économique. Comme on peut s'y attendre, quand les communautés sont en mesure d'identifier et de soutenir les interventions d'appui qui sont leur première priorité, les taux de rentabilité interne de ces opérations sont élevés. Dans le cas de l'Indonésie par exemple, deux analyses indépendantes coûts-avantages indiquent un taux de rentabilité interne supérieur à 60 pour cent pour les routes rurales construites selon l'approche CDD. Ceci dit, les analyses coûts-avantages ex ante des interventions dans le secteur social sont rares (et non exigées selon les procédures de la Banque) en raison de difficultés intrinsèques, et les activités du secteur social soutenues par les interventions CDD ne font pas exception. L'OED a raison de noter que dans la majorité des cas d'interventions « CBD/CDD » appuyées par la Banque il n'y a pas eu d'analyse coûts-avantages ex ante du projet lui-même. Toutefois, l'OED a négligé de mentionner que les sous-projets individuels ont fait l'objet d'une analyse économique.¹³

Point clé de convergence : le leadership local

La Direction est d'accord avec l'OED sur l'importance de soutenir les pays bénéficiaires en travaillant avec les leaders locaux de manière efficace. Les communautés ne sont pas homogènes. Ainsi que la Direction l'a appris à travers sa grande expérience en soutien d'initiatives communautaires, il est crucial de rallier les divers groupes sociaux de chaque communauté. Le rôle des élites doit être étudié avec soin, mais la pratique met en lumière que

l'élite peut agir bénévolement et jouer un rôle de leadership positif, comme l'indique l'étude OED (par. 3.19, renvoi 27). Les programmes CDD encouragent, à travers le développement des capacités, la prise de décision inclusive et l'action collective, et tentent d'aboutir au type de changement institutionnel qui forme le socle de la gouvernance locale participative. Ces programmes sont très engagés dans la manière de relever le défi et de travailler efficacement avec les leaders locaux. Leur degré de réussite apparaît dans l'évaluation des perceptions en termes de choix et de pertinence des investissements. L'évidence tend à montrer que la majorité des avantages s'accumulent en faveur des pauvres ; selon les études d'évaluation des bénéficiaires dans huit pays « les résultats sont homogènes car les bénéficiaires ont toujours eu le sentiment que... les projets reflétaient les besoins de la communauté ». ¹⁴ La qualité de l'élaboration du programme, y compris le rôle des facilitateurs communautaires, et les mesures de transparence locale et de responsabilisation, comptent pour beaucoup dans un programme d'inclusion et de démarginalisation de la communauté.

Évolution des programmes

L'approche CDD émerge d'un passé fécond en innovations dans le domaine du développement participatif, en grande partie accumulées en dehors de la Banque. La composition des programmes CDD reflète également les enseignements tirés des efforts précédents de la Banque en appui aux initiatives de développement de proximité (CBD) des pays bénéficiaires. Parmi les principes opérationnels CDD, plusieurs sont très différents des mécanismes des programmes CBD et ont été conçus directement pour répondre aux insuffisances perçues lors des efforts précédents. Parmi les plus pertinents, citons les éléments actuels d'élaboration des interventions CDD en ce qui concerne les modalités institutionnelles, le rôle du gouvernement local et les liens élargis de la gouvernance.

Le portefeuille CDD aujourd'hui. Le portefeuille actuel CDD comprend des programmes itératifs et des programmes évolutifs qui ont émergé des enseignements tirés des

opérations du portefeuille – d'interventions-pays précédentes, d'interventions similaires dans des environnements comparables (dans des pays en période de post-conflit, par exemple) et d'interventions abordant des questions techniques et opérationnelles connexes telles que la réforme de la décentralisation et les partenariats publics-privés. Le portefeuille CDD contient de nombreux programmes de transformation CDD déjà anciens mais qui ont évolué au fil des ans. Dans ces programmes, les questions de durabilité, de la problématique du leadership local et du suivi-évaluation (S&E) ont suscité beaucoup d'intérêt. La Direction continuera d'investir des ressources dans l'acquisition du savoir dans ces domaines et de rester vigilante à améliorer les conseils opérationnels destinés au personnel. Quelques exemples d'interventions appuyées par la Banque dans les pays bénéficiaires ayant profité des enseignements du passé sont donnés ci-après.

Interventions CDD Andhra Pradesh (AP), Inde

Le Projet d'initiatives sur la pauvreté dans le district AP (*District Poverty Initiatives Project - APDPIP*) et le Projet de réduction de la pauvreté rurale dans le même district (*AP Rural Poverty Reduction Project*) sont deux projets nationaux de réduction de la pauvreté rurale menés par les communautés et en cours de réalisation dans le sud de l'Inde avec l'appui de la Banque mondiale depuis l'année 2000. Ces programmes sont nés des investissements cumulés du gouvernement AP dans des groupes d'entraide féminine depuis les dix dernières années. Le APDPIP soutient le développement d'institutions locales autonomes de femmes pauvres du milieu rural et leurs fédérations ; il a aidé 500 000 groupes et 800 fédérations dans 29 000 villages, soit 80 pour cent de tous les ménages pauvres en milieu rural (6,4 millions) pendant les cinq dernières années. Les principaux investissements du projet étaient destinés au renforcement des institutions, au renforcement des capacités et au développement du leadership local d'organisations communautaires, à un fonds capital-risques dans les secteurs clés du logement et à des services d'appui à la subsistance destinés aux pauvres. Le projet utilise une approche d'apprentissage sur le

tas et des mécanismes tels que le suivi du processus et autres mécanismes de S&E pour développer des mesures de redressement à mi-parcours et adapter la conception et les procédures du projet. Les aspects conceptuels actuels reflètent cette évolution.

Augmentation des investissements en faveur des pauvres. L'un des résultats du développement institutionnel, de la démarginalisation et du renforcement des capacités des communautés a été la bienveillance des agences publiques et privées, y compris les banques commerciales, à augmenter leurs investissements en faveur des pauvres. Le crédit annuel destiné aux ménages pauvres et aux groupes de ménages était de 12 fois plus élevé en 2005 (276 millions de dollars) qu'en 2000 (23 millions de dollars). On s'attend à ce que le flux de crédit des banques commerciales à ces groupes se situe à 1 milliard de dollars à la clôture du projet. L'investissement de la Banque s'est avéré catalyseur et la mobilisation d'autres ressources ou financements a été l'élément crucial de durabilité des investissements.

Aspects de fiducie. Le projet APDPIP a investi dans le développement de systèmes fiduciaires et d'audits pour assurer la responsabilisation et la transparence de ce programme de grande taille, dont le renforcement de la capacité de gestion financière et de la vérification parmi les 800 fédérations de groupes d'entraide. Ces fédérations ont développé leur capacité de formation, au niveau du village, de comptables en gestion financière et de services d'audit. Le projet a initié le développement d'un système de cote conjointement avec des institutions financières afin de transmettre des données de performance des groupements villageois aux banques et aux agences investissant dans les communautés. Le projet commande des agences indépendantes à entreprendre le suivi du processus afin de fournir un feedback sur ce processus ainsi que sur les aspects institutionnels et de responsabilisation.

Fonds d'investissement social en Zambie (ZAMSIF)

Ce fonds a été conçu en tant que programme biphasé pour soutenir, sur une période de dix ans, deux grands objectifs stratégiques du gouvernement zambien : (a) la décentralisation et l'habilitation des autorités locales à améliorer la gouvernance et l'efficacité des prestations de services ; et (b) un meilleur accès aux services sociaux de base par le biais d'interventions liées directement à la pauvreté. Il a pris le relais de deux projets de rétablissement social (*Social Recovery Projects - SRP*) élaborés à la fin des années 1980 et est un exemple classique de programme CDD évolué, basé sur le contexte national et sur les enseignements acquis. Les projets SRP étaient réalisés en collaboration directe avec les communautés (et le personnel technique décentralisé des ministères) en vue d'assurer des impacts rapides et ouvrir la voie aux macro-réformes anticipées. Le Fonds ZAMSIF aussi s'est efforcé d'appuyer la mise en oeuvre des aspects critiques du processus de décentralisation et a introduit un processus de renforcement des capacités et des performances des administrations locales.

Acquisition du savoir et évolution au cours de l'exécution. Le projet a créé un processus de gradation pour aligner les capacités d'un gouvernement local sur les responsabilités de chacune des deux phases du projet ZAMSIF : un fonds d'investissement communautaire pour financer les sous-projets et un fonds d'investissement de district pour les nombreuses communautés gérées par les administrations locales. Au fil du temps, le projet a été restructuré et ses objectifs de développement ont été modifiés en raison de plusieurs problèmes structurels, dont des retards administratifs à entériner les politiques de décentralisation, notamment les nouvelles lois permettant aux administrations locales élues et aux politiques d'augmenter la faible capacité administrative, technique et fiscale des administrations locales désignées.

Projet de développement des Kecamatans (KDP), Indonésie

Ce projet est un exemple d'intervention CDD émanant d'une analyse sociale et institutionnelle rigoureuse, adapté au contexte national, qui comprend des mécanismes de ciblage de la pauvreté et l'inclusion. En 1996, avant la crise économique asiatique, une étude des institutions locales a décrit la grande variété d'organisations et d'associations locales capables de planifier et de gérer une grande gamme de projets de développement. Cette étude a également illustré le fait que les ressources de développement n'atteignent que rarement les groupements locaux, et qu'elles étaient canalisées à travers des institutions du secteur public qui évinçaient les initiatives locales au profit du gouvernement et de l'élite contrôlée par des « groupes d'utilisateurs ». Quand la crise économique a éclaté, les gains économiques ont disparu, la pauvreté s'est aggravée et les politiques et institutions gouvernementales ont été discréditées. Dans ce contexte, il s'est avéré nécessaire de réagir rapidement en termes de pauvreté, sans passer par la hiérarchie d'agences faibles et inefficaces, pour établir des systèmes transparents de distribution des ressources financières aux communautés, destinées aux projets sociaux et d'infrastructure prioritaires, et développer localement des mécanismes plus inclusifs régis par la communauté.

Cibler les ressources financières. Pour que le projet atteigne ses objectifs, ses ressources financières ont été centrées sur les sous-districts les plus pauvres du milieu rural où le taux de pauvreté est le plus élevé, et des mécanismes ont été élaborés pour assurer que les pauvres, notamment les femmes, étaient impliqués dans la prise de décision sur les priorités et les propositions du projet. À l'origine, le projet devait être de petite taille, mais il a été élargi pour permettre la circulation des fonds dans un grand nombre de zones pauvres. Parmi les aspects les plus novateurs du programme se trouvaient des mécanismes pour assurer la transparence (accès aux dossiers publics, participation des médias et consultations sur place) afin d'encourager les institutions à répondre rapidement aux propositions et de satisfaire les besoins

communautaires. Le premier projet KDP couvrait plus de 30 pour cent des sous-districts ruraux du pays et plus de 15 000 villages en ont bénéficié. Les évaluations en cours ont déterminé que les investissements KDP sont plus efficaces par rapport aux coûts que les autres mécanismes de prestations de services similaires.

Acquisition de connaissances pendant la mise en œuvre. Pour donner un exemple d'apprentissage sur le tas, la Direction a encouragé, appuyé et financé (avec le DFID) la première étude sur le suivi de la corruption possible (mesurée en tant que prix par rapport aux indicateurs de coûts) dans différents modèles d'interventions KDP. L'étude a découvert que la participation communautaire au suivi des KDP au niveau du village altérerait la méthode de corruption possible (elle a beaucoup réduit le vol de salaires des villageois) mais qu'elle n'avait que des effets relativement minimes sur le niveau de la corruption générale possible. Cependant, les interventions KDP qui annonçaient une plus grande probabilité d'audit de l'administration ont contribué à réduire de beaucoup le niveau de corruption possible.¹⁵ Étant donné qu'il n'y a pas eu d'autres analyses aussi minutieuses de la corruption dans le cadre des interventions non CDD, il n'est pas possible de savoir si l'envergure de la corruption observée au sein des interventions CDD est plus grande ou moins grande qu'au sein des autres interventions.

Recommandations de l'OED

Les paragraphes ci-dessous présentent les observations particulières de la Direction sur les recommandations contenues dans le rapport d'étude.

Recommandation 1. *La Banque devrait offrir plus de conseils opérationnels sur l'application des mesures de protection de la Banque et la supervision des aspects de confiance des projets « CBD/CDD », ainsi que sur les systèmes d'analyse des coûts-avantages et de S&E [suivi et évaluation] ; et commanditer un audit des aspects de confiance d'un échantillon représentatif de projets CDD, dont le rapport serait soumis*

au Conseil des administrateurs dans un délai d'un an.

Conseils opérationnels sur l'application des mesures de protection CDD et sur la supervision des aspects de fiducie.

La Direction fait remarquer qu'elle offre depuis quelque temps déjà des conseils opérationnels supplémentaires et assure la supervision des aspects de fiducie, et que les interventions CDD et « CBD/CDD » en ont bénéficié. Le service d'assurance-qualité et de conformité (QACU), l'équipe de soutien du développement rural et l'équipe de soutien CDD offrent des programmes de formation spécialisés sur les mesures de protection des interventions CDD. De plus les équipes régionales chargées des mesures de protection effectuent régulièrement des études thématiques sur les interventions CDD dans le but d'évaluer le niveau de conformité. Les conclusions de ces études ont été utilisées pour l'élaboration, à l'intention du personnel, des directives d'application des mesures de protection. L'unité CDD continuera à collaborer avec le QACU et les équipes régionales sur l'application des mesures de protection de la Banque pendant la préparation et la mise en œuvre des interventions CDD. Ni les évaluations OED sur la conformité aux mesures de protection sociale et environnementale ni les travaux QACU ou QAG ne présentent une évidence que ces interventions sont moins performantes que les autres interventions du portefeuille de la Banque mondiale en termes d'application des mesures de protection. Les interventions « CBD/CDD » échantillonnées par l'OED pour cette étude et examinées par QAG sont plus performantes en termes de protection et de fiducie que la moyenne de toutes les interventions.¹⁶ Les conclusions de l'étude OED sur les déchets médicaux font état de difficultés au sujet de l'application de la politique d'évaluation environnementale dans les projets de santé. Cependant, ce problème est inhérent aux projets de santé et pas spécialement aux projets CDD ou « CBD/CDD ». De même, le rapport soulève la question des barrages. Toutefois, la hauteur de tous les barrages financés était inférieure à la hauteur qui met en jeu la politique opérationnelle relative à la sécurité des barrages.

Analyse coûts-avantages. Comme indiqué ci-dessus, la Direction reconnaît le bien fondé de la recommandation OED sur l'importance de conduire de bonnes analyses économiques (les analyses coûts-avantages entre autres) de toutes les interventions, y compris les interventions CDD, et de continuer à travailler de concert avec les agences d'exécution pour améliorer ce type d'analyse. L'analyse coûts-avantages ex ante présente en elle-même des difficultés au sujet des activités communautaires décentralisées. Il s'agit principalement de problèmes de profilage, à l'avance et avec un certain degré d'exactitude, du type et de la proportion d'un grand nombre de sous-projets dispersés. Cependant, tous les manuels de projet, les documents préparés par le client et prônés par la Banque, contiennent des conseils sur la manière de procéder à une analyse coûts-avantages, le cas échéant. La Direction souligne que les études QAG et les rapports d'achèvement des projets examinés par l'OED tendent à mieux coter la performance de la Banque en préparation et supervision des projets pour les interventions CBD et CDD que pour l'ensemble des opérations qu'elle finance.¹⁷

Suivi et évaluation. la Direction fait observer que dans son portefeuille, la matrice des résultats montre que beaucoup d'efforts sont déployés pour aider les pays à améliorer leurs systèmes S&E. En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des interventions CDD, la Direction prend note du besoin de mener fermement des actions de recherche avant-garde afin de comprendre l'impact de ces initiatives, et apprécie le fait que plusieurs actions d'évaluation de l'impact sont en cours. La vice-présidence de la Banque chargée de l'Économie des pays en développement (Development Economics - DEC) a l'intention de préparer un rapport de recherche politique au courant de l'année budgétaire 2007 sur les interventions CDD, une fois qu'un certain nombre d'analyses d'impact de bonne qualité auront été lancées pour obtenir une évidence opérationnelle exacte et pertinente.

Aspects de fiducie des projets CDD. Toutes les interventions CDD contiennent des volets

d'audit qui utilisent à la fois le système indépendant habituel de l'emprunteur et des systèmes particuliers pour les audits indépendants des sous-projets. Toutefois, étant donné les questions soulevées dans le rapport OED, la Direction effectuera une étude des audits d'un échantillon représentatif des interventions CDD d'ici la fin de l'année (le choix de l'échantillon étant fait de manière indépendante) et, sur la base des conclusions de l'étude, déterminera la marche à suivre. Ceci dit, la Direction note que l'analyse extensive des risques entreprise par l'IAD lors de l'élaboration de son programme de travail AB06 n'a pas donné aux CDD le statut d'éléments prioritaires d'audit. Les données QAG ne dévoilent aucun problème particulier en ce qui concerne les aspects de fiducie des interventions CDD ; les interventions « CBD/CDD » échantillonnées par l'OED tendent à être mieux notées en aspects de fiducie que les autres opérations, tant en termes de qualité QAG dès le début que de qualité des évaluations de la supervision.¹⁸

Recommandation 2. *Les prochaines stratégies d'aide par pays (SAP) devraient mentionner la façon dont ont été analysés et traités les liens non seulement entre les divers projets « CD » à entreprendre dans le pays, mais aussi entre les projets « CD » et les projets « CD » non pertinents. En termes plus précis, l'analyse devrait traiter la question de savoir si les modalités de mise en œuvre des projets « CD » portent préjudice au développement des capacités des administrations locales.*

Méthodologie basée sur les résultats et utilisation des directives existantes.

La Direction estime que ses récentes directives SAP basées sur les résultats et le processus d'étude des SAP et de leurs rapports d'achèvement par des entreprises ont maintenant posé les bases solides d'enseignements et placent les propositions d'intervention de la Banque dans un cadre de résultats à moyen terme. Tous les SAP doivent dorénavant être basés sur le rapport d'achèvement d'un SAP qui contient une évaluation de l'impact des interventions antérieures et tire des leçons qui serviront lors de l'élaboration d'interventions

futures. De plus, tous les SAP doivent identifier les objectifs de développement mené par le pays et que la Banque appuiera. Dans le SAP, l'équipe-pays choisit ce qu'elle estime être le mélange efficace d'instruments nécessaires pour atteindre les objectifs. À leur tour, les résultats doivent contribuer à atteindre les objectifs de développement national. Dans le contexte de ce nouveau format, les équipes doivent démontrer judicieusement pourquoi elles ont choisi un certain jeu d'instruments. En outre, les SAP sont soumises à une étude intensive par des entreprises, dont les conclusions permettent aux équipes SAP de connaître les faiblesses et les insuffisances éventuelles du processus d'analyse et de diagnostic des enjeux de développement et du choix des instruments à utiliser. Dans le cadre de cette étude, il sera demandé aux équipes SAP d'expliquer comment les interventions et les instruments, notamment les interventions CDD, contribueront à atteindre les objectifs SAP.

Administrations locales et développement des capacités.

L'un des points de discussion dans le contexte de l'étude de la nouvelle génération de SAP basés sur les résultats (en plus de la gouvernance et des résultats) est le développement des capacités, y compris celles des administrations locales. L'évidence montre de plus en plus qu'une participation accrue des communautés se traduit par une amélioration des capacités des administrations locales, notamment quand les interventions font partie des actions de décentralisation. Au milieu des années 1990, l'inquiétude était que l'appui d'initiatives décentralisées pouvait saper les capacités des administrations locales. De ce fait, les interventions CDD ont évolué vers l'inclusion de l'objectif explicite de démarginalisation des communautés afin qu'elles puissent travailler avec l'administration locale et servir de mécanismes de responsabilisation pour améliorer la gouvernance locale (voir les exemples ci-dessus de la Zambie et de l'Indonésie). Comme mis en évidence par de nombreuses SAP centrées sur la gouvernance dépendant d'une combinaison d'interventions CDD et d'appui à la décentralisation, la Direction estime que les directives actuelles répondent à l'objectif OED.

Recommandation 3. *Tout nouveau projet « CD » devrait être soumis à l'analyse de la Banque (en utilisant les processus existants tels que les évaluations du contexte social), qu'il soit basé ou non sur des initiatives autochtones matures ou sur une tentative de lancement d'un nouveau programme CDD dans un pays, puis être adapté à la capacité locale. La Banque devrait également procéder à des évaluations d'impact à l'issue de l'achèvement de ses propres projets « CD » en cours afin d'acquérir des connaissances pour l'avenir.*

Évaluations du contexte social. La Direction reconnaît qu'il est toujours important de comprendre le contexte institutionnel et social, bien que cette appréciation puisse ne pas toujours devoir dériver d'une évaluation sociale formelle. Elle fait remarquer que des évaluations du contexte social sont effectuées pour de nombreux projets et appuie leur utilisation stratégique lorsqu'il existe de sévères lacunes de connaissances. Toutefois, dans certaines situations telles que les catastrophes naturelles ou les cas post-conflit, la rapidité de la réaction est vitale et ces lacunes du savoir devraient alors être comblées en parallèle à l'exécution du projet. De plus, dans le cadre de l'application de la stratégie de développement social récemment examinée par le Conseil des administrateurs de la Banque, l'analyse du contexte social se situe de plus en plus en amont et va jusqu'au niveau des politiques et des SAP, ce qui augmente l'impact et réduit le coût. S'agissant de la question de savoir si un pays (pas la Banque – celle-ci soutient le pays bénéficiaire) érige son action sur une initiative autochtone mature, l'information est en général disponible dans la documentation de l'évaluation.

Initiatives autochtones matures. En général, il est vrai que tous les projets sont plus performants quand ils reposent sur des initiatives autochtones matures et que leur conception correspond à la capacité locale. La question opérationnelle clé est de savoir quel type d'intervention il convient d'appuyer dans les pays

à basse capacité – des interventions traditionnelles en cascade dont la mise en œuvre relève des ministères ou des projets qui comprennent aussi la participation des communautés et leur contrôle des décisions ? Par conséquent, la Direction n'interprète pas la recommandation OED d'adaptation de la capacité locale comme signifiant que les interventions CDD ou « CBD/CDD » devraient nécessairement être l'exception dans ces situations. L'un des aspects importants du rôle de la Banque est d'appuyer l'innovation dans les pays bénéficiaires. Ainsi, la Direction estime qu'il est important d'offrir un appui aux gouvernements bénéficiaires qui demandent une aide au développement communautaire, même si le bénéficiaire n'a qu'une faible expérience de travail avec les communautés. De plus, dans les milieux de conflit ou post-conflit où les institutions locales sont très précaires – y compris aussi bien les structures administratives formelles que les institutions non gouvernementales informelles – ce sont les interventions CDD qui épaulent le mieux le soutien de la Banque à la reconstruction et à la lutte contre la pauvreté, et l'évidence tend à montrer que ces types d'interventions sont plus performants dans des environnements fragilisés que dans d'autres milieux.

Évaluations d'impact rigoureuses. La Direction souligne, comme l'indique l'Annexe II, qu'elle a appuyé ou facilité les évaluations d'impact dans un grand nombre d'interventions CDD dans les pays bénéficiaires. De plus, dans le cadre de son initiative d'évaluation de l'impact du développement (*Development Impact Evaluation - DIME*), elle encourage l'évaluation plus rigoureuse de l'impact dans toutes les opérations de son portefeuille. Le bureau de l'économiste en chef est particulièrement engagé à accroître le nombre d'opérations soumises à une évaluation minutieuse de l'impact et les ressources DEC soutiennent un certain nombre de ces études, y compris plusieurs évaluations de l'impact des interventions CDD. La Direction est fermement engagée à augmenter encore plus ses activités d'évaluation, notamment ses évaluations des impacts sociaux se rapportant au capital social, à la capacité locale améliorée et à la démarginalisation

Matrice des actions de la Direction

Recommandations de l'OED

La Banque devrait offrir plus de conseils opérationnels sur l'application de ses mesures de protection et la supervision des aspects de fiducie des projets CBD/CDD, ainsi que sur le renforcement de l'analyse des coûts-avantages et des systèmes S&E, et commanditer un audit des aspects de fiducie d'un échantillon représentatif de projets CDD, dont le rapport serait soumis au Conseil des administrateurs dans un délai d'un an.

Les prochains SAP devraient mentionner la façon dont ont été analysés et traités les liens non seulement entre les divers projets CBD/CDD à entreprendre dans le pays, mais aussi entre les projets CBD/CDD et les projets CBD/CDD non pertinents. En termes plus précis, l'analyse devrait traiter la question de savoir si les modalités de mise en œuvre des projets CBD/CDD portent préjudice au développement des capacités des administrations locales.

Réponses de la Direction

La Direction estime que les conseils opérationnels actuels sont adéquats. S'agissant des sous-projets spécifiques d'interventions CDD, elle offre déjà des conseils opérationnels sur les systèmes de protection et de fiducie, plus de la formation et des études spéciales.

La Direction s'engage à réexaminer ses paramètres de contrôle sous IDA14 et considère cette action pour l'utilisation prioritaire de ses ressources dans ce domaine. Cependant, elle mènera une étude des audits d'un échantillon représentatif d'interventions CDD, choisi de manière indépendante, d'ici la fin de l'année, puis elle déterminera les actions suivantes, y compris, le cas échéant, l'actualisation des directives actuelles sur les aspects de fiducie des interventions CDD.

La Direction reconnaît l'importance des systèmes S&E ; cependant son engagement actif porte sur l'évaluation de l'impact (voir la recommandation 3 ci-dessous).

Étant donné la prédominance des SAP basés sur les résultats pendant l'AB05, tous les SAP doivent dorénavant suivre une approche basée sur les résultats. Les SAP doivent être basés sur un rapport d'achèvement de SAP qui évalue l'impact des interventions antérieures sur le développement et tire des enseignements pour l'élaboration des projets futurs. La Banque analyse la combinaison la plus efficace des instruments nécessaires pour obtenir les résultats SAP et, à travers cette analyse, démontre pourquoi le jeu d'instruments proposé a été choisi. Les interventions CDD doivent passer ce test. De plus, les SAP sont soumises à un processus d'étude approfondie qui indique aux équipes SAP les faiblesses et les insuffisances éventuelles qu'elles peuvent rencontrer lors de l'analyse et du diagnostic des obstacles de développement et leur donne un choix d'instruments pour les surmonter. La Direction estime que ce programme prédominant de SAP basés sur les résultats répond à la recommandation.

La Direction déclare que la plupart de ses opérations novatrices sont conçues de façon à combiner des initiatives de décentralisation et des interventions CDD pour améliorer la gouvernance locale. Ces programmes sont basés sur les enseignements opérationnels qui ont permis de démarginaliser les communautés locales capables de responsabiliser l'administration locale en termes de prestations de services, d'amélioration de la capacité administrative locale à assurer des services efficaces et répondant à la demande. La Direction estime que les conseils et l'aide dont le personnel bénéficie actuellement répondent à la recommandation de l'OED, et ne prévoit aucune autre mesure.

Matrice des actions de la Direction (suite)

Recommandations de l'OED

Tout nouveau projet CBD/CDD devrait être soumis à l'analyse de la Banque (utilisant les processus existants tels que les évaluations du contexte social), qu'il soit basé ou non sur des initiatives autochtones matures ou qu'il soit une tentative de lancement d'un nouveau programme CDD dans un pays, puis être adapté à la capacité locale. La Banque devrait également procéder, de manière sélective, à des évaluations d'impact à l'issue de l'achèvement de ses propres projets CBD/CDD *en cours* afin d'acquérir des connaissances pour l'avenir.

Réponses de la Direction

La Direction reconnaît que les évaluations du contexte social sont des instruments utiles qui sont très souvent utilisés lors des interventions CDD. Elle reconnaît également que l'élaboration CDD dépendra si l'intervention est basée sur une initiative autochtone mature ou si elle répond à une demande du client qui ne bénéficie pas de telles interventions. La Direction estime que c'est déjà le cas ; l'importance d'adapter l'appui aux interventions CDD à la capacité locale est déjà une priorité. Ainsi, la Direction ne prévoit aucun suivi de la recommandation. (La Direction fait remarquer que le CDD est une approche importante en milieu post-conflit où les « initiatives autochtones matures » sont souvent absentes et qu'il est un instrument important d'application de sa politique opérationnelle « Coopération et conflit dans le contexte du développement » (*Development Cooperation and Conflict* - OP2.30).

La Direction souligne que les pays emprunteurs soutenus par la Banque procèdent déjà à de nombreuses évaluations de l'impact des projets CDD. Plusieurs évaluations sophistiquées répondant aux normes académiques sont actuellement en cours. Étant donné les difficultés techniques de mener à bien ces évaluations, la Direction a le plaisir de mentionner que l'économiste en chef et DEC seront chargés de conduire une méta-évaluation des évaluations de l'impact qui en résultera. Cette évaluation est prévue pour l'AB07.

Annexe S.I : Préoccupations de la Direction au sujet de la portée et de la méthodologie

Les préoccupations de la Direction au sujet des conclusions et des recommandations de cette étude dérivent des aspects de portée des questions de l'OED. Bien que la Direction surveille les interventions CDD et celles qui impliquent la participation communautaire, l'OED a choisi d'établir son propre portefeuille d'opérations pour cette étude. Le résultat de cette décision est que les opérations examinées par l'OED, tant dans l'étude de son portefeuille que dans ses cas particuliers, sont différentes de celles que la Direction surveille et guide. En termes plus précis, les opérations que cite l'OED en tirant des conclusions sur le « CDD » ne sont pas, du point de vue de la Direction, des interventions CDD. L'OED a basé son évaluation sur une recherche de mots dans les documents du projet et affiné cette série sur la base du jugement du personnel OED quant à savoir quelles opérations devraient être incluses dans le portefeuille à étudier. La surveillance des interventions CDD par la Direction est basée sur la désignation, par les chefs des équipes chargées des tâches, de leurs projets comme interventions CDD, sous réserve d'étude par la Direction régionale. Étant donné la grande expérience des personnels sur le terrain travaillant avec les administrations bénéficiaires à l'identification et à l'évaluation des opérations, la Direction estime que le personnel d'exploitation est le mieux placé pour identifier les opérations qui adoptent une approche CDD.

Au-delà de ces définitions de portée et de définition, la Direction questionne également la méthodologie OED d'évaluation, notamment en ce qui concerne ses travaux sur le terrain. Un exemple important est le traitement d'une opération brésilienne dans le Rio Grande do Norte, qui est la seule opération CDD reconnue par la Direction sur laquelle l'OED a travaillé sur le terrain. Premièrement, des questions se posent sur le groupe témoin impliqué dans l'étude OED. La sélection par l'OED de municipalités et d'associations communautaires témoins a été basée sur le fait qu'elles n'avaient pas bénéficié du premier Projet de réduction de la pauvreté

(*Rural Poverty Alleviation Project I - RPAP*). Cependant, le projet RPAP n'est que l'un d'une série de projets de développement rural CCD appuyés par la Banque dans le Rio Grande do Norte. Le groupe « témoin » comprenait des municipalités et des associations communautaires qui avaient été impliquées dans ces projets de développement rural de type CDD précédemment financés par la Banque dans le Rio Grande do Norte. Les communautés « témoins » de l'OED avaient des conseils municipaux particuliers. Seules les municipalités qui avaient participé à des interventions CDD étaient dotées de conseils municipaux. Deuxièmement, la méthodologie d'enquête des ménages, sur laquelle la plupart des conclusions sont basées, portait préjudice aux communautés bénéficiaires. Les groupes bénéficiaires définis par l'OED comprenaient des ménages qui n'étaient pas bénéficiaires de l'intervention. Pour son étude, l'OED a prélevé son échantillon de bénéficiaires dans des villes et des villages - lieux peu enclins à avoir des associations bénéficiaires. Troisièmement, l'étude OED a exclu de son analyse de l'impact du programme les mesures clé de pauvreté non productives de revenu (notamment les prestations de maladie, les économies de temps dues à l'accès plus facile et plus fiable à l'eau, et la réduction de la vulnérabilité à la sécheresse) et l'accumulation de biens. Elle a également introduit des biais négatifs dans la mesure des impacts en excluant de l'analyse le type d'activités plus directement lié à la génération de revenu (les sous-projets productifs). Quatrièmement, le programme OED choisi à titre de comparaison était très différent en termes de conception et d'objectifs (mode cascade, gros investissements dans l'infrastructure sans démarginalisation objective) du RPAP dont les bénéficiaires étaient les sujets de l'étude OED. Enfin, l'étude OED aurait pu tirer plus de profit de la littérature couvrant la durée entière du programme. Ce point est important car l'élément crucial du programme CDD brésilien est son évolution dans le temps et donc l'enseignement par l'expérience.¹⁹

Annexe S.II : Liste des interventions CDD soumises à des évaluations d'impact (terminées et en cours)

1. Albanie : Fonds de développement (*Development Fund*)
2. Arménie : Fonds d'investissement social (*Social Investment Fund*)
3. Arménie : Deuxième fonds d'investissement social (*Social Investment Fund 2*)
4. Bénin : Fonds social (*Social Fund*)
5. Bolivie : Fonds d'investissement social (*Social Investment Fund*)
6. Brésil : Projet de réduction de la pauvreté rurale (*Rural Poverty Reduction Project*)
7. Cambodge : Seila/Projet d'investissement rural et de gouvernance locale (*Rural Investment and Local Governance Project*)
8. Éthiopie : Projet d'initiative féminine de développement (*Women's Development Initiative Project*)
9. El Salvador : Programme scolaire géré par la communauté (*Community-Managed Schools Program - EDUCO*)
10. Honduras : Fonds d'investissement social (*Social Investment Fund*)
11. Inde : Projet d'initiative de lutte contre la pauvreté dans le district Andhra Pradesh (*Andhra Pradesh District Poverty Initiative Project*)
12. Indonésie : Soutien des zones de conflit (*Support for Conflict-Ridden Areas - SCRAP*)
13. Indonésie : Deuxième projet de lutte contre la pauvreté urbaine (*Urban Poverty Project 2 - UPP2*)
14. Indonésie : Projet de développement des Kecamatan (*Kecamatan Development Project - KDP1, KDP2, KDP3*)
15. Indonésie : KDP et Conflit (*KPD and Conflict*)
16. Indonésie : Projet décentralisé de vulgarisation agricole et forestière (*Decentralized Agriculture and Forestry Extension Project - DAFEP*)
17. Laos : Projet de fonds de réduction de la pauvreté (*Poverty Reduction Fund Project*)
18. Malawi : Fonds d'action sociale (*Social Action Fund - MASAF*)
19. Moldavie : Projet d'investissement social (*Social Investment Fund*)
20. Népal : Projet de distribution d'eau dans les zones rurales (*Rural Water Supply Project*)
21. Nicaragua : Fonds d'investissement social de secours (*Emergency Social Investment Fund - FISE1*)
22. Pakistan : Projet de soutien rural Aga Khan (*Aga Khan Rural Support Project - AKRSP-Kwaja Study*)
23. Pakistan : Programme national de soutien rural (*National Rural Support Program - DEC Study*)
24. Panama : Projet de réduction de la pauvreté rurale et des ressources naturelles (*Rural Poverty and National Resources Project*)
25. Pérou : Fonds social (*Social Fund - FONCODES*)
26. Philippines : KALAHI-CIDSS
27. Philippines : Fonds social ARMM (*ARMM Social Fund*)
28. Sénégal : Projet National d'Infrastructures Rurales (PNIR)
29. Burkina Faso : 2^{ème} projet national de développement des services (*National Services Development Project - PNDSA2*) et Sénégal : Programme d'Appui au Secteur Agricole et aux Organisations Paysannes (PSAOP)
30. Sierra Leone : GoBIFO et IRCBP
31. St. Lucie : Fonds de réduction de la pauvreté
32. Thaïlande : Fonds d'investissement social (*Social Investment Fund*)
33. Tanzanie : Fonds d'action sociale (*Social Action Fund*)
34. Vietnam : Projet de réduction de la pauvreté dans les montagnes du nord (*Northern Mountains Poverty Reduction Project - NMPPR*)
35. Vietnam : Projet d'infrastructure rurale basé sur la communauté (*Community Based Rural Infrastructure Project - CBRIP*)
36. Zambie : Fonds d'investissement social (*Social Investment Fund - ZAMSIF*)

ANNEXE T : RÉSUMÉ DU PRÉSIDENT

COMITÉ CHARGÉ DE L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT (CODE)

Le 31 août 2005, le Comité chargé de l'efficacité du développement (*Committee on Development Effectiveness* - CODE) a examiné la réponse préliminaire révisée de la Direction au document intitulé *L'Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté: une évaluation de l'OED*, comme convenu lors de la première réunion CODE (22 juin 2005) sur ce sujet. Le 27 juillet 2005, une réunion informelle de table ronde du CODE a eu lieu afin d'approfondir l'appréciation des membres du CODE de certaines questions soulevées dans l'évaluation effectuée par l'OED, et ce en tenant compte des acquis plus récents. Les observations écrites de plusieurs membres ont été distribuées avant la réunion.

Contexte. Le 22 juin 2005, le CODE a examiné le document : *L'Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté: une évaluation de l'OED* (le Rapport) et la Réponse préliminaire de la Direction (RD), sur laquelle un « Papier vert » a été préparé le 13 juillet 2005. Dans l'ensemble, le Comité a estimé que les interventions de développement de proximité (*Community development* - CD) avaient effectivement le potentiel d'aider à démarginaliser les pauvres, mais il a également noté les mesures de prudence contenues dans le rapport. Simultanément, plusieurs membres et intervenants ont eu des difficultés à se prononcer clairement sur le rapport et sur la RD en raison des désaccords entre l'OED et la Direction sur certains points, dont les définitions utilisées, la portée et la méthodologie de l'évaluation, ainsi que sur certaines conclusions. Ainsi, suivant la suggestion

d'un membre, une réunion informelle de table ronde a été organisée le 27 juillet 2005 afin de permettre aux membres du CODE de mieux apprécier les questions soulevées dans l'évaluation OED, sur la base de l'expérience en cours, tant positive que négative, de développement mené par la communauté (CDD). Lors d'une réunion précédente du CODE, il a été convenu que la RD serait révisée et examinée de nouveau par le CODE avant de clore la discussion à ce sujet. Pour éliminer toute ambiguïté en ce qui concerne la portée de l'examen, l'OED a donné un nouveau titre au rapport : *L'Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté*.

Version révisée de la réponse de la Direction.

La Direction reconnaît le bien fondé des conclusions, c'est-à-dire que les interventions de CDD et CBD ont eu de meilleurs résultats que les interventions n'ayant pas bénéficié d'une participation communautaire. La Direction est également d'accord avec l'OED que la durabilité, le suivi et l'évaluation, et le leadership local sont des éléments importants dans le travail de la Banque sur le CDD, comme le souligne la RD révisée. Celle-ci a mis en lumière la façon dont certaines inquiétudes soulevées par l'OED sont traitées dans les récentes interventions de CDD et elle a abordé d'autres questions : (i) la partie de l'analyse concernant les mesures de protection et les aspects de confiance CDD ; (ii) l'interprétation de la recommandation avancée par l'OED pour une approche CDD plus prudente ; et (iii) la possibilité de malentendu sur le rôle de la Banque dans les interventions CDD, interventions prises en mains et mises en œuvre par les pays concernés et non pas la

Banque. La Direction a réitéré ses inquiétudes en ce qui concerne les définitions utilisées, ainsi que la portée et la méthodologie de l'évaluation. Étant donné le long processus d'examen de cette évaluation, la Direction a souligné avoir pu tirer quelques enseignements clés, dont : (i) l'importance de débattre les questions de portée et de définition à l'orée du processus, lors de la présentation du document d'orientation de l'évaluation ; (ii) la pertinence de créer un comité permanent chargé de discuter les aspects méthodologiques ; et (iii) le besoin d'assurer avec soin la communication objective des points de vue de l'OED et de la Direction.

Observations de l'OED. L'OED a été satisfait de la version révisée de la RD et a également noté avec satisfaction le fait que la Direction traite déjà un grand nombre de questions soulevées dans l'évaluation – qu'elle suivra de près et dont les résultats seront divulgués. L'OED a réitéré l'importance de l'audit fiduciaire d'un échantillon de projets représentatifs et sélectionnés de manière indépendante. Pour ce qui est de la portée de l'évaluation et de l'intérêt particulier d'un examen des interventions CDD uniquement, l'OED a déclaré que dans un projet il était très difficile de distinguer les éléments CBD des éléments CDD afin de permettre uniquement l'évaluation des initiatives de CDD. L'OED a exprimé sa confiance dans la méthodologie et la rigueur de ses travaux, deux éléments qui sont soumis à l'examen d'experts internes et externes.

Conclusions générales et étapes suivantes.

À l'issue de discussions extensives, dont celles des réunions précédentes du CODE et des réunions informelles de table ronde, le Comité a reconnu que les interventions CDD ont beaucoup contribué à démarginaliser et à aider les pauvres, et a dans l'ensemble convenu d'appuyer l'augmentation de l'aide de la Banque selon la demande nationale. Le Comité a simultanément noté les conclusions visant à la prudence dont fait état le rapport de l'OED, conclusions qui font appel à une plus grande vigilance lors de l'élaboration des interventions CDD. Les points soulignés ont porté sur les

questions de durabilité et de besoin d'une stratégie de retrait, les questions financières, les mesures de protection sociale et environnementale, le suivi et l'évaluation, le renforcement des initiatives autochtones matures, les structures parallèles et les capacités des communautés et des gouvernements locaux, et l'analyse coûts-avantages. Le Comité a exprimé sa satisfaction sur la version révisée de la RD et dans l'ensemble a été satisfait des changements apportés. Les membres ont noté le ton plus positif de la RD, bien que certains aient fait observer qu'il pourrait être encore mieux adapté au contexte, et ont suggéré de clarifier certains aspects particuliers – ce que la Direction a convenu de garder à l'esprit lors de la version définitive de sa réponse.

Les membres ont apprécié le fait que la Direction a accepté d'entreprendre l'examen fiduciaire d'un échantillon représentatif des interventions CDD sélectionnées de manière indépendante. Lors du processus de divulgation du rapport d'évaluation OED selon la politique de divulgation approuvée par l'OED, le Comité a mis l'accent sur l'importance de communications objectives, dont la possibilité de placer le sommaire des discussions du CODE au début du rapport OED plutôt qu'en annexe. Dans quelques années, l'OED examinera la possibilité de procéder à une évaluation plus centrée sur les interventions CDD, comme proposé par certains membres. Enfin, étant donné le long processus d'examen de l'évaluation OED, il a été demandé à la Direction et à l'OED d'explorer les améliorations procédurales possibles qui seraient considérées par le Comité en temps utile.

Les points suivants ont été soulevés au cours de la réunion :

Questions de fond soulevées dans le rapport d'évaluation OED. Certains membres ont fait des observations sur des questions soulevées dans le rapport d'évaluation OED, questions qui avaient été discutées lors des réunions précédentes du CODE :

- a. **Durabilité, dépendance à l'égard de l'aide et stratégies de retrait.** En considérant l'aspect de durabilité au-delà de la question de dépendance à l'égard de l'aide, plusieurs intervenants ont souligné l'importance d'incorporer des stratégies de retrait dans l'élaboration des projets CDD et ont suggéré que la RD traite ce sujet de manière plus approfondie. La dépendance à l'égard de l'aide a été considérée comme une question d'ordre général et non comme un aspect particulier des interventions CDD. La Direction a fait remarquer que les projets CDD contiennent des stratégies de retrait des communautés et qu'elle travaille en étroite collaboration avec les gouvernements concernés pour dégager les stratégies les plus efficaces. La Direction a également noté que la cote de durabilité de l'OED pour le portefeuille CBD/CDD repose sur les résultats non seulement de la durabilité au niveau communautaire mais aussi de celle des mécanismes de financement des démarches CBD/CDD - mécanismes sensibles aux problèmes classiques de dépendance à l'égard de l'aide.
- b. **Audit fiduciaire.** Assurer l'utilisation appropriée des fonds, notamment dans le contexte d'initiatives et de systèmes locaux, a été considéré comme un élément crucial au stade de l'élaboration des interventions CDD. L'OED a recommandé que soit entrepris un audit fiduciaire d'un échantillon représentatif des interventions CDD. La Direction a assuré le Comité que dans le cadre des opérations de la Banque toutes celles qui bénéficient de son appui font l'objet d'audits par des auditeurs indépendants. Elle a proposé d'entreprendre un examen des audits d'un échantillon représentatif des interventions CDD sélectionnées de manière indépendante. À l'origine, la RD révisée avait proposé l'examen fiduciaire des cinq grandes interventions CDD avant la fin de l'année et, sur la base des conclusions de l'examen, de déterminer s'il fallait recommander au Département d'audit interne (*Internal Auditing Department* - IAD) d'entreprendre un audit des interventions CDD, sélectionnées de manière indépendante. La Direction a noté les données du Groupe
- d'assurance-qualité (AQG), qui montrent que les interventions CDD sont plus fructueuses que les autres types d'intervention en termes de gestion financière.
- c. **Mesures de protection de l'environnement.** Se référant à l'annexe Q du rapport de l'OED, plusieurs membres ont demandé l'assurance de la mise en place de directives adéquates. Un membre a évoqué la difficulté d'assurer la conformité lors de situations de conflit et de post-conflit alors que les systèmes nationaux sont peut-être précaires. La Direction a éclairci ce point en déclarant que l'annexe Q se rapportait aux projets CBD et CDD, et non pas uniquement aux interventions CDD, y compris les questions se rapportant aux déchets médicaux qui normalement ne s'inscrivent pas dans le cadre des interventions CDD.
- d. **Renforcer les initiatives autochtones matures.** Quelques membres ont mentionné que la réponse de la Direction devrait faire ressortir les cas particuliers où l'appui de la Banque aux nouvelles initiatives pourrait s'avérer méritoire, et ce à la lumière de la meilleure réussite des initiatives autochtones matures dont fait état l'OED. Quelques membres ont fait remarquer que dans les pays en période de post-conflit et les pays à faible revenu assujettis au stress (*Low Income Country Under Stress* - LICUS), il pourrait s'avérer utile de soutenir de nouvelles initiatives. La Direction a pris note de l'évidence que dans ces circonstances difficiles les interventions CDD ont de meilleures chances de réussir que les autres types d'intervention.
- e. **Renforcer les capacités des communautés et des gouvernements locaux.** Plusieurs membres ont mis en exergue l'importance de renforcer les capacités des communautés et des gouvernements locaux, et ont demandé à ce que soit élaborée la façon d'empêcher les structures parallèles de dévier de cet objectif. Un membre a appuyé la démarche mixte ascendante-descendante de développement mais a suggéré que la réponse de la Direction soit plus claire en ce qui concerne l'application des interventions CDD. La Direction a convenu d'approfondir la

question de savoir comment les interventions CDD opèrent actuellement pour renforcer les capacités des communautés et des gouvernements locaux, le cas échéant.

- f. **Suivi et évaluation (S&E).** Se référant à l'accord de la Direction et de l'OED sur l'importance du S&E, certains membres ont tenu à s'assurer que les personnels étaient équipés de façon à pouvoir renforcer l'impact de l'évaluation, traquer les résultats quantitatifs et qualitatifs et maintenir les capacités de S&E des pays concernés. La Direction a souligné que de nombreuses évaluations quantitatives et qualitatives étaient en cours et a reconnu l'importance de soutenir les capacités des gouvernements et de la Banque dans ce domaine.
- g. **Analyse coûts-avantages.** Bien que l'analyse coûts-avantages ne soit pas toujours possible dans certains cas, quelques membres ont souligné le besoin d'un engagement institutionnel plus ferme dans ce domaine. Ils ont suggéré que la Direction offre plus de conseils sur la façon de procéder et clarifie dans la RD le rôle de la Banque face aux contraintes de capacités des pays concernés. La Direction a déclaré qu'elle traitera cette question plus profondément dans sa réponse et a fait savoir que tous les manuels opérationnels CDD contiennent des conseils sur la façon de procéder à une analyse économique. La Direction continuera son suivi afin d'assurer que les conseils demeurent appropriés ; leur utilisation sera couverte lors du S&E.

Communication et divulgation. Les intervenants ont reconnu l'importance de l'indépendance de l'OED, mais ont également souligné que la communication doit refléter objectivement tous les points de vue, y compris la réponse de la Direction. Lors de la divulgation des évaluations conformément à la politique de divulgation approuvée par l'OED, certains intervenants ont proposé que le résumé des discussions du CODE soit placé au début du rapport et non pas en annexe, notamment lorsqu'il s'agit de rapports susceptibles d'être controversés.

Les enseignements. Certains membres ont noté que la définition, la portée et la méthodologie de l'évaluation OED demeuraient des sujets d'inquiétude pour la Banque. Un membre a fait observer que la Direction et l'OED devraient se mettre d'accord en amont sur les objectifs de l'évaluation et que l'OED, en tant qu'entité indépendante, était peut-être en meilleure position pour prendre la décision finale en ce qui concerne la méthodologie à utiliser. Il a été souligné que la portée de cette évaluation a été explicitement décrite dans le document d'orientation. La Direction a noté que bien qu'elle ait fait part de manière informelle à l'OED de ses difficultés en termes de portée et de méthodologie, elle avait fait erreur en n'évoquant pas ce fait formellement dans le document d'orientation. À ce propos, les intervenants sont d'accord avec la Direction sur le fait que l'enseignement clé qui s'est dégagé de l'examen de cette évaluation OED porte sur le besoin de mieux centrer l'attention sur le document d'orientation lors de l'évaluation. Ils ont mentionné que toute divergence importante entre la Direction et l'OED devrait être portée à l'attention du CODE dans les meilleurs délais. Quelques intervenants ont également appuyé la suggestion de la Direction d'explorer la possibilité de confier à un comité permanent la discussion des questions de méthodologie ; l'OED a déclaré que ses services avaient déjà mis en place un système exhaustif d'examen de sa méthodologie par des experts externes et qu'il pourrait être utilisé par les membres du CODE en cas de besoin. L'indépendance de l'OED a été reconnue comme importante, mais le besoin d'assurer la redevabilité de l'OED a également été soulevé. Certains membres ont proposé une évaluation relais qui serait plus centrée sur les interventions CDD dans le proche avenir ; l'OED a consenti à considérer cette possibilité dans quelques années.

Chander Moban Vasudev,
Président

ANNOTATIONS

Résumé exécutif

1. La Direction fait remarquer que les projets CDD ressortent clairement du fait qu'ils confient aux communautés le contrôle des prises de décision et de l'allocation des ressources.

2. La Direction fait remarquer qu'elle suit de près : (1) la participation aux projets; et (2) les projets de développement mené par la communauté. Elle estime que, sur le plan opérationnel, ces deux catégories sont plus utiles que l'échantillon varié que l'OED a prélevé pour procéder à cet examen.

L'OED note : Le suivi de la participation, par la Banque, ne se limite pas à la participation communautaire. Étant donné que ses activités de suivi couvrent également la participation de tous les intervenants tant au niveau des projets qu'au niveau macroéconomique, elles ne peuvent pas couvrir tous les projets CBD/CDD séparément ni analyser les aspects de participation communautaire pertinents qui pourraient être utiles lors de la conception de projets CBD/CDD ultérieurs (dans chaque situation où la Banque cherche à encourager le développement communautaire, elle doit tirer profit de l'expérience acquise dans le cadre des projets CDD et CBD).

3. La Direction fait remarquer qu'en ce qui concerne la discussion sur les insuffisances le tableau ne compare pas sa série de projets CDD/CBD à d'autres projets de la Banque.

4. La Direction fait observer qu'un certain nombre d'évaluations rigoureuses ont été réalisées en ce qui concerne les projets à participation communautaire, ce qui reflète la définition donnée par l'OED pour cet examen. Par exemple, le rapport de Rawlings, Sherburne-Benz et Van Domelen 2004, *A Cross-Country Analysis of Community Investments*, Washington, D.C, Banque mondiale, fait la synthèse de six analyses empiriques minutieuses des fonds sociaux, analyses qui ont été publiées séparément dans *World Bank Economic Review*. De plus, la

Direction fait remarquer qu'une grande proportion des évaluations en cours des plus rigoureuses se rapportent à l'impact des projets CDD. Du fait que l'appui opérationnel de la Banque aux projets CDD est relativement récent, peu d'occasions se sont présentées pour procéder à des évaluations prudentes « avant » et « après ». L'OED note : L'évaluation repose sur ce document (Banque mondiale 2003d dans la liste de références) dont le grand titre est : *"Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments"*; également connu sous le titre *« Social Funds 2000 »*. Cette étude est basée sur des données recueillies plus de 5 ans auparavant et examine uniquement l'expérience acquise en matière de fonds sociaux – une composante spécifique des projets CBD/CDD.

5. La Direction fait remarquer que le rapport de Rawlings, Sherburne-Benz et van Domelen 2004, cité ci-dessus par la Direction, donne la preuve évidente que la gestion communautaire des investissements offre un fort potentiel d'économie de coûts. Ce rapport contient également une analyse minutieuse des avantages de ces types de projets. L'OED note : L'étude citée par la Direction se rapporte uniquement aux fonds sociaux – une composante spécifique des projets CBD/CDD — et est basée sur les travaux de terrain dans six pays.

Chapitre 1

1. La « communauté » dans le cadre d'un projet soutenu par la Banque est considérée comme un « ensemble organique unifié ». Dans la mesure où les personnes au sein de la « communauté » vivent dans une région donnée, partagent les mêmes intérêts (associations des consommateurs d'eau, gardien, etc.) et obéissent à une série de normes, ses membres sont supposés être dans la position idéale pour identifier leurs besoins et problèmes les plus pressants. Cette hypothèse suppose qu'il existe des problèmes

communs qui peuvent trouver leurs solutions par le biais d'un consensus au sein de la communauté. Cela doit sans aucun doute se vérifier cependant, ce principe néglige les différences qui existent entre les membres, les relations de pouvoir, les conflits et la diversité des intérêts qui déterminent les comportements quotidiens de chacun et qui ont des répercussions sur l'efficacité des approches participatives. Les personnes défavorisées sont rarement des groupes homogènes ; ils vivent dans différentes zones géographiques et sont confrontés à des privations de natures variées et chacune d'elles recherchent un moyen personnalisé de réduire la pauvreté (Schneider 1999). Pour en savoir plus sur la communauté, consulter l'Annexe A.

2. Au départ, six « manières » d'impliquer les communautés dans les interventions de la Banque ont été définies, bien que plus tard le Département du développement social de la Banque ait adopté une classification plus intuitive en quatre volets (partage des informations, conseils, coopération et responsabilisation). Bien que cela ne soit pas précisé, les deux catégorisations présumées sont issues de l'œuvre d'Arnstein (1969) qui a créé une échelle à huit barreaux de la participation des citoyens.

3. Le CDD Anchor dans sa base de données établie récemment (voir Chapitre 2) inclut également des projets qui impliquent le contrôle par la communauté du développement et de la mise en œuvre de ses plans de développement soutenus par les donateurs ainsi que des projets qui mettent l'accent principalement sur le partage des informations, le conseil et le travail de coopération.

4. La Direction remarque en outre que la définition utilisée par l'OED est plus proche que celle de la participation et qu'il existe des critères de performance pour évaluer la participation, notamment celles précisées dans le *Recueil des textes sur la participation*.

5. La Direction souligne qu'elle suit : (1) la participation aux opérations ; et (2) les opérations de développement mené par la communauté. En ce qui concerne la pertinence opérationnelle, la Direction estime que l'étude aurait été plus utile si elle avait été basée sur l'une ou les deux catégories qu'elle suit de près.

6. La Direction remarque qu'étant donné la définition de CBD/CDD d'Examen, il existe une vaste série de preuves sur lesquelles s'appuyer pour mesurer l'impact de l'évaluation. Par exemple, Rawlings,

Sherburne-Benz et Van Domelen 2004, cité par la Direction ci-dessus, examine une série d'études empiriques de grande qualité sur la participation communautaire et son impact.

Chapitre 2

1. La base de données CDD Anchor inclut en outre des informations sur les projets CBD.

2. Plus des deux tiers des projets dans l'échantillon de 84 ont plus de 75 % de leurs coûts imputés aux projets CBD/CDD. Comme la participation communautaire est une question de processus, elle a le potentiel d'exercer une influence sur les résultats du projet même lorsqu'elle représente une toute petite part des coûts du projet.

3. La Direction note qu'il existe souvent une description détaillée des processus participatifs dans les documents d'évaluation du projet. En outre, ces processus font l'objet de discussions détaillées dans les ouvrages sur le projet et sur le terrain.

Chapitre 3

1. Utilisation du système de code du secteur primaire de la Banque.

2. Ces conclusions ont été corroborées par une étude portant sur la performance des groupes d'utilisateurs à l'échelle de la communauté que la Banque a menée dans le contexte de trois interventions en Inde qu'elle a soutenues. L'étude se demandait si les groupes d'utilisateurs tels qu'ils sont formés et mis en œuvre pouvaient obtenir une pérennité sur le long terme au même titre que les entités organisationnelles indépendantes. Selon l'étude, les expériences antérieures avec les initiatives des différents gouvernements et ONG ont montré que les groupes d'utilisateurs avaient pris l'habitude d'abandonner la responsabilité finale de la gestion des groupes à une autorité extérieure (Alsop et autres 2002).

3. Moore (2001) se penche sur l'usage que l'on fait du concept de responsabilisation dans les organismes de développement multinationaux, comme la Banque mondiale, et en conclut que même si la notion de responsabilisation des plus défavorisés reste importante dans le cadre des discussions sur la réduction de la pauvreté menées au sein de ces institutions, l'absence de définition précise le risque de conduire à des interprétations différentes du concept de responsabilisation. L'examen dégage deux définitions implicites de la responsabilisation dans les rapports de

ces institutions : la première est que l'amélioration des conditions matérielles des pauvres revient à une responsabilisation car elle affaiblit la dépendance sociale, économique et politique et fournit aux plus défavorisés une plus grande liberté et autonomie; la proposition qui se cache derrière la deuxième définition est que, tant que la responsabilisation contribue à l'organisation collective des plus défavorisés, elle peut aussi encourager l'action politique et risque d'impliquer des confrontations politiques.

4. Il est important de reconnaître qu'il est beaucoup plus difficile d'atteindre et de mesurer des objectifs qualitatifs que quantitatifs. Par exemple, l'analyse des données de l'enquête auprès des ménages au Bénin a conclu que l'accès aux infrastructures scolaires, aux fournitures et aux équipements s'était amélioré grâce aux projets soutenus par la Banque, mais cela ne veut pas forcément dire que l'accès aux services éducatifs a connu une amélioration que l'on pourra déterminer par la demande en enseignants (Consulter l'Annexe P et la section sur la pérennité dans le Chapitre 4 pour une explication). De plus, une partie de l'amélioration des capacités devrait se produire grâce à la participation des communautés dans la planification, l'élaboration et la construction des infrastructures. Il en résulte que dans le bref délai d'intervention de la Banque et lorsque l'atteinte de résultats visibles est considérée comme un signe de progrès en matière de mise en œuvre, la Banque et le pays ont tendance à attacher moins d'importance aux objectifs qualitatifs.

La Direction note que des études comparatives rigoureuses qui ne sont pas mentionnées dans cet examen, ont conclu que les écoles fondées grâce à la participation de la communauté disposent de plus d'enseignants dont les compétences sont supérieures que celles fondées de la manière ascendante traditionnelle. En outre, dans le cas du Bénin, toutes les écoles financées par le projet avaient des enseignants.

5. « La participation peut rendre l'assistance au développement plus efficace ». Mais cela fonctionne mieux dans le cas des groupes qui se sont déjà pris en charge ». (Da Cunha et autres 1997).

6. Les écrits ainsi que les évaluations antérieures de l'OED considèrent que l'expérience des laiteries en Inde fait partie des quelques exemples d'une évolution graduelle du développement rural (Krishna et autres 1997, Uphoff et autres 1998, Candler et Kumar 1998).

7. SEWA a obtenu un autre soutien de la Fondation Ford, mais pas vraiment d'aide extérieure. Le Projet Orangi Pilot a bénéficié du soutien de plusieurs donateurs, dont la Banque mondiale (Consulter Uphoff et autres 1998, Krishna et autres 1997 pour plus de détails).

8. Demandé et financé par la Fondation Aga Khan.

9. Comme en Uttar Pradesh, les communautés de référence n'avaient pas de programme et qu'en Madhya Pradesh, elles avaient la même activité et qu'elles étaient soutenues par une approche participative, mais par le gouvernement, il n'est pas surprenant que les résultats soient plus importants en Uttar Pradesh qu'en Madhya Pradesh.

10. La direction note que d'autres examens ont conclu à des résultats fort différents et bien meilleurs que ceux cités ici.

11. « Mais certaines cultures accueillent mieux que d'autres la participation locale et l'action collective. La participation fonctionne mieux lorsqu'elle est basée sur des organisations existantes, plutôt qu'en opposition avec elles. Dans le Nord-Est du Brésil, la tradition régionale et les structures sociales, économiques et politiques existantes lancent des défis importants à l'organisation sociale horizontale et donc également à la mobilisation populaire et au développement participatif. Bien que certaines tendances démocratiques aient affaibli les pouvoirs traditionnels, l'organisation première pose encore des problèmes, et il est nécessaire de l'identifier et de le solutionner de manière systématique dans les planifications politiques et dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet » (Costa et autres 1997).

12. Cela vaut la peine de remarquer que les données sur les ménages indiquent également que les personnes les plus défavorisées des communautés participant au projet en Madhya Pradesh ont manifesté une augmentation encore plus importante de la confiance, de la vie associative et des talents de mobilisation que les gens les plus riches (Consulter l'Annexe N).

13. Les enquêtes auprès du personnel de la Banque a conclu que 40 pour cent seulement des personnes interrogées étaient satisfaits ou très satisfaits du niveau de compréhension de leur Direction régionale concernant les objectifs et l'élaboration des interventions CBD/CDD. Cela indique que la Direction de la Banque a des chances de ne pas totalement comprendre ce dont ont besoin les projets CBD/CDD

pour réussir. Cela peut également expliquer pourquoi les procédures de la Banque ne sont pas entièrement adaptées aux projets CBD/CDD.

14. Cela vaut la peine de noter que les recherches indiquent que – et les travaux antérieurs de l'OED sur les projets de fonds social le confirment – le fait que les leaders locaux et l'élite prennent les décisions ne constitue pas forcément un problème en soi. En réalité, les recherches indiquent que l'implication des élites peut s'avérer utile dans certains cas. La question qui se pose n'est pas d'éliminer la domination des élites, mais comment exploiter au mieux le pouvoir et l'énergie de ces derniers pour qu'ils aident les plus défavorisés (Narayan, 1995). L'une des manières de procéder serait peut-être de créer des mécanismes appropriés pour s'assurer, avant qu'un sous-projet soit financé, que « les idées du leader soient également celles qui comptent le plus pour la communauté dans son ensemble » (OED 2002b, page xxvii). Comme l'affirme Platteau et Gaspart (2003), tant que l'intervention des élites conduit à une amélioration de la situation des plus défavorisés, ces derniers seront reconnaissants à l'égard de leurs leaders.

15. La Direction note que ceci ne corrobore pas les analyses et conclusions de l'évaluation du fonds social de l'OED.

16. « Le danger est de ne pas aller assez loin et de se contenter de tout progrès partiel », selon M. Ostrom (1999), « en créant des citoyens dépendants plutôt que de leur insuffler un esprit d'entreprise, on réduit leur capacité à produire du capital. Les coûts de l'assistance au développement augmenteront aussi inévitablement - il en coûte d'établir de nouvelles organisations. » La théorie des « états » note par ailleurs que « la progression ne doit pas être considérée comme un fait inéluctable, le résultat pouvant être la régression (le retour à l'état antérieur), la stagnation ou l'arrêt du développement (le maintien à un état) et l'extinction (les organisations peuvent échouer ou disparaître) » (Pretty et Ward, 2001).

17. Une étude récente de la Banque (Alsop et autres 2002) qui s'est appuyée sur le travail de terrain effectué dans trois états de l'Inde a conclu également que la perception des membres en ce qui concerne le rôle des groupes de discussion n'est pas la même que celles des concepteurs et personnes chargées de mettre en oeuvre le projet.

18. Dans cette étude sur 60 villages de l'état du Rajasthan en Inde, Krishna (2001) indique que quel

que soit le niveau de capital social, il a besoin d'être imputé de manière stratégique et exploité dans le cadre de mesures incitatives disponibles au sein des institutions et de l'environnement.

19. La Direction remarque que des évaluations rigoureuses sur lesquelles se base Rawling, Sherburne-Benz et van Domelen 2004 ci-dessus, indiquent que les deux déciles inférieurs de la répartition des revenus apportent plus d'avantages que les déciles supérieurs.

L'OED note : parmi les cinq fonds sociaux dont les données sont présentées dans l'étude citée par la Direction, quatre fonds sociaux (Honduras, Nicaragua, Pérou, Zambie) ont une distribution neutre ou légèrement progressive des bénéficiaires au niveau des ménages et le cinquième fonds (Arménie) a une distribution régressive (consulter les pages 64-65, Tableau 3.3 et Figure 3.3 de l'étude citée par la Direction) ; ce manque de progression est inquiétant car les fonds sociaux ont pour but d'atteindre les communautés et les ménages les plus défavorisés à l'aide de divers mécanismes de ciblage.

20. Une étude récente de l'Institut pour un changement économique et social en Inde (*Institute Social and Economic Change*), qui a entrepris un travail sur le terrain dans les états de Karnataka et Uttaranchal, a conclu que c'est surtout l'élite qui a retiré des avantages des projets participatifs des bassins versants (Rajasekhar et autres 2004).

21. Dans le contexte des systèmes d'irrigation en Tanzanie, Koopman et autres (2001) indiquent que même si les propriétaires de terre ont été les principaux bénéficiaires, ils n'ont pris en charge qu'une faible partie des coûts. Au contraire, les coûts nets supportés par les locataires ont été nettement supérieurs car non seulement ils étaient tenu d'employer autant de main d'œuvre gratuite que possible, mais encore ils ont dû payer des loyers bien supérieurs car le projet avait augmenté la valeur des terres.

22. L'expression « espace participatif » (Cornwall 2002) sert à identifier les différents types d'organisations communautaires, officielles ou officieuses, créées pour permettre la participation des bénéficiaires du projet dans le processus de décision.

23. Les recherches indiquent également les raisons de l'absence de participation des populations défavorisées. La participation ajoute une pression supplémentaire pour les membres de la communauté, ce qui peut s'avérer problématique pour les ménages les plus défavorisés (Pantoja 2000, Garcia et Way 2003).

Comme l'a fait remarquer Baland et Platteau (2002), il existe peu de moyen de motiver les populations défavorisées pour qu'elles participent aux actions collectives qui violent leurs contraintes de survie. Comme l'auteur l'explique, la pauvreté tend à rétrécir l'horizon prévisionnel car elle oblige les gens à accorder une importance considérable à leurs opportunités actuelles de dégager des revenus. Par conséquent, les populations défavorisées résistent à tout type d'activités collectives qui les font passer à côté des opportunités immédiates de générations de revenus, même si cela permet d'accroître les revenus à venir de manière plus permanente. Cet argument est repris par l'analyse quantitative de Weinberger et Jutting (2001).

24. Les recherches menées pour cette évaluation distinguent l'inclusion officielle, qui définit la mesure dans laquelle les membres de la communauté sont capables de participer aux prises de décision et l'inclusion substantive, qui définit la mesure dans laquelle les différents participants sont capables d'exercer une influence sur les décisions. Par exemple, les populations défavorisées pourront choisir de ne pas s'exprimer à l'encontre de l'opinion et des positions des membres les plus puissants de la communauté, mais préféreront s'y rallier (Kolavalli et Kerr 2002, page 225). Comme l'a signalé Linden (1997), l'une des stratégies de survie des plus défavorisés est de rester discret. Dans le contexte du droit de représentation, les plus défavorisés sont très dépendants de leurs leaders et donc ne sont pas prêts à les contrarier (Kumar 2002).

25. Rajasekhar et autres (2004) a conclu que les préférences des organisations locales en matière d'activités ont été largement influencées par le niveau des contributions. L'étude rapporte : « les agriculteurs les plus riches avaient besoin d'un certain type d'activités. Dans un cadre de travail où la contribution des bénéficiaires a son mot à dire en ce qui concerne l'activité, les agriculteurs les plus riches ont contribué davantage et ont obtenu plus des groupes. Dans les cas où les riches apportent leur contribution au nom de la communauté, la position de l'élite occupe une place plus importante par rapport à celle des pauvres » (incorrect xlation).

26. En outre, les recherches indiquent qu'une attention inadéquate aux questions d'inégalité au sein de la communauté peut également affecter les résultats de ciblage des interventions CDD comme

l'hétérogénéité économique et sociale peut augmenter le risque d'une récupération par l'élite (Elbers et autres 2004). Les gouvernements ont rarement des informations sur le niveau d'inégalité dans les communautés.

27. Par exemple, dans le contexte du système indien Panchayat Raj, au Karnataka, Vyasulu et Vyasulu (1999) ont conclu que la femme a atteint des niveaux élevés d'inclusion officielle. Au niveau gram panchayat, plus de 40 pour cent des représentants élus étaient des femmes. Cependant, de nombreuses femmes élues étaient des substituts de leurs maris et pères qui ne pouvaient contester en raison de la réservation alors que d'autres ont été mises en place par les plus riches et puissants en raison de leur caractère malléable.

28. Par exemple, une étude d'impact socioéconomique a été organisée en relation avec le Projet pilote Borgou au Bénin. L'évaluation OED remet en question la crédibilité des taux TRE rapportés par cette étude. Au Brésil, un examen d'une étude d'impact souvent citée par van Zyl et les autres (2000) a révélé que l'étude n'avait pas comparé les communautés du projet avec les contrôles. En outre, le rapport d'étude n'a fourni aucune information sur le nombre de personnes interrogées dans les trois différents types de communautés du projet et aucune indication sur le nombre de sous-projets financés par communauté. De plus, il existe de nombreuses lacunes au niveau de l'analyse des coûts et bénéfiques.

29. Ce rapport note ceci : « bien que les fonds sociaux aient été plus efficaces que les autres programmes nationaux en termes de frais généraux, leurs coûts unitaires en termes d'investissements ont tendance à être plus efficaces lorsqu'il existe une présence et un contrôle importants de la communauté ». (Banque mondiale 2003d).

30. L'étude Kent et Rimarachin (1994) sur les travaux publics au Pérou a conclu que la contribution de la communauté variait de 7 à 47 % et s'élevait en moyenne à 20 % des coûts totaux du projet. Isham et Kahkonen (2002) a indiqué que la contribution de la communauté aux projets d'alimentation en eau au Sri Lanka s'élevait à 43 % des coûts de construction totaux – bien plus que les 20 % requis.

31. La Direction note que le contexte des travaux de Rawlings, Sherburne-Benz et Van Domelen 2004, cités ci-dessus par la Direction, a indiqué que la gestion communautaire des investissements offrait un potentiel significatif d'économiser des coûts, souvent

de l'ordre de 25-40 pour cent, même après avoir pris en compte la valeur réelle des contributions de la communauté.

32. Une analyse économétrique Kerr et autres (2000) conclut que les projets participatifs concernant les bassins versants en Inde avaient obtenu de meilleurs résultats que les études technocratiques et descendantes. Les auteurs ont également indiqué qu'une combinaison entre participation et support technique est ce qui avait de mieux. De même, l'examen Kahkonen (1999) maintient que les projets concernant l'eau et les installations sanitaires gérés par la communauté fonctionnaient mieux que ceux gérés par le gouvernement.

Chapitre 4

1. La capacité de la Banque à soutenir une approche CBD/CDD est abordée au Chapitre 5.

2. L'évaluation OED du projet Matrouh a conclu que la question importante concernant l'impact que le jugement d'adjudication des terres des Bédouins aura sur les plus défavorisés et la gestion des parcours ont été totalement ignorés. En outre, l'étude sur l'Égypte a indiqué que dans le Projet Sohag, alors que tout ce qui concerne les processus de la communauté a été couvert, QAG a noté que la plus large question politique concernant les taux d'intérêts de soutien n'avaient pas été correctement traités ; que les questions fiscales y afférentes n'avaient pas été non plus, que les institutions n'avaient pas fait l'objet d'une bonne évaluation en terme de capacité, et que le risque selon lequel le projet risquait d'affecter le développement de sources de crédit alternatives n'avait pas été abordé de manière adéquate.

3. La Direction de la Banque répond que le nouveau projet national CDD au Bénin (approuvé par le Comité en octobre 2005) prend totalement en compte le cadre de travail de la décentralisation et a l'intention de renforcer les capacités des gouvernements locaux pour mettre en œuvre cette approche CDD.

4. La Direction note que les communes n'ont existé qu'un an après la mise en œuvre du projet Borgou.

5. La majorité des conseillers interrogés dans le Rio Grande do Norte n'avaient reçu aucune formation dans le cadre du RPAP ou bien du RPRP qui lui a succédé et qui a toujours cours. Lors d'une réunion du groupe de discussion formé d'ONG, il est ressorti qu'une formation des conseillers municipaux avait été organisée dans la capitale de l'État par le passé. Certains représentants d'ONG ont critiqué les

formations de ce type en arguant qu'elles ne permettraient la participation que de quelques conseillers par municipalité et qu'elles ne constituaient qu'un événement ponctuel et non un programme de formation systématique.

6. Il est intéressant d'observer que les derniers projets CDD actuellement en cours dans le Nord-Est du Brésil s'emploient à promouvoir une meilleure intégration des programmes existants afin d'accroître l'impact des ressources publiques disponibles dans la lutte contre la pauvreté. Il est toutefois trop tôt pour juger des fruits de ces efforts.

7. Trois modèles de mise en œuvre sont employés dans le cadre de projets de développement par la population locale aux Philippines. Dans le cadre du modèle d'agence gouvernementale, un ministère de tutelle ou une collectivité locale tient le rôle d'agent d'exécution du projet. L'agent est responsable de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet, de la passation des marchés, de la gestion financière, du contrôle et de l'évaluation. Le projet est souvent mené par une équipe de gestion de projet en son sein et l'exécution revient aux représentations locales du ministère, en collaboration avec les autorités et les communautés locales. Dans le modèle de fonds social, une agence gouvernementale autonome distribue des subventions directement aux communautés ou aux individus bénéficiaires. Enfin, dans le modèle de développement mené par la communauté, ce sont les communautés elles-mêmes qui décident de la maîtrise d'ouvrage et qui sont responsables de l'exécution. La composante Apport intégré et complet de services sociaux (*Comprehensive Integrated Delivery of Social Services, CIDSS*) du SEMP 1 et du SEMP 2 proposé, ainsi que la proposition de projet « Kalahi » sont des exemples de ce modèle (Source : « Développement mené par la communauté : A Case study of the Philippines ». East Asia Region Workshop. June 12-13 2002).

8. Le problème de la multiplication rapide des ONG nationales en réponse à la disponibilité de fonds émanant de la communauté internationale a également fait l'objet de publications (Platteau et Gaspard 2003, Chabal et Daloz 1999).

9. Il est important d'opérer une distinction entre les ONG et les organisations communautaires de base, ces deux types d'organisations travaillant avec les communautés pour des motifs différents. Toutefois, les études-pays n'ont pu examiner le rôle de ces organisations.

10. Van de Walle et Johnston (1996) observent, dans le contexte d'un manque de coordination de l'aide, que « selon une estimation prudente, pour un pays d'Afrique classique, 600 projets entraînent 2 400 rapports trimestriels par an, lesquels sont transmis à divers organismes de surveillance, ainsi que plus de 1 000 missions annuelles d'appréciation préalable, de surveillance et d'évaluation. Chaque mission demande à rencontrer les responsables clés et chacune demandera au gouvernement d'exprimer ses vues sur ses rapports. Qu'y a-t-il d'étonnant, dès lors, à ce que le reproche fait le plus fréquemment par les responsables interrogés lors des études de cas soit que l'aide impose une charge administrative trop lourde ? »

11. Au nord du Brésil notamment, le rapport d'étude de van Zyl indique que 89 % de l'échantillon de 3 633 sous-projets financés par le RPAP en 1997-98 sont devenus opérationnels en 2000.

12. La Direction note les faits présentés dans les documents de recherche qui ont servi à l'élaboration du Rawlings, Sherburne-Benz et Van Domelen, 2004, précité. Ces travaux ont montré que « les signes d'impact ont souligné que les infrastructures dans lesquelles les fonds sociaux investissent sont aussi viables sinon plus que les installations similaires. La majeure partie des infrastructures sont apparues bien élaborées et semblent fonctionner correctement et les niveaux de maintenance sont équivalents ou meilleurs que ceux des références. »

13. L'Évaluation de l'impact de l'éducation de base au Ghana, menée par l'OED (OED 2004b), a également révélé que le financement des établissements scolaires par les communautés présentait le désavantage d'engendrer des disparités dans la disponibilité des ressources. En effet, les communautés les plus démunies ne peuvent apporter autant de ressources que leurs voisines plus riches. Par ailleurs, l'examen du soutien communautaire à l'éducation de base en Afrique sub-saharienne fait transparaître que l'aide aux dépenses récurrentes soulève des problèmes de pérennité. Selon ce rapport, « les écoles ont besoin de revenus prévisibles pour couvrir leurs charges récurrentes, or, les communautés n'ont souvent pas la possibilité d'offrir cette visibilité. C'est tout particulièrement le cas des communautés démunies, qui sont souvent sensibles aux aléas extérieurs et dont le revenu est irrégulier » (Watt 2001, page 29).

14. Consulter l'Annexe I pour obtenir des explications sur les conseils municipaux de projet

dans le Nord-Est du Brésil.

15. Il est intéressant de noter que 18 % seulement des personnes ayant répondu à l'étude menée auprès du personnel de la Banque s'accordaient à dire que les contributions des communautés à la maintenance sont suffisantes pour pérenniser l'investissement en infrastructures des projets CBD/CDD financés par la Banque (Annexe L).

16. Le Projet de développement de la communauté pastorale en Éthiopie (exercice 2003) et le Projet de réduction de la pauvreté basé sur la communauté au Nigeria (exercice 2001) en sont des exemples.

17. Dans un village de la commune de Kalale, dans la région du Borgou au Bénin, les infrastructures mises en place comprenaient un entrepôt agricole financé par le Projet pilote du Borgou. Dix pour cent du coût total du projet devait être déposé sur un compte destiné à régler les réparations et autres frais de maintenance. Lorsque l'OED a demeté au chef de village si ce compte avait besoin d'être renfloué, ce dernier a répondu que non. Lorsque l'OED lui a demeté s'il restait quelque chose des 10 % qui y avaient été déposés, il a également répondu non, bien que le sous-projet n'ait été achevé que deux ans auparavant. Enfin, à la question de savoir ce que la communauté ferait si quelque chose arrivait à l'entrepôt, le chef de village n'a montré aucune inquiétude et déclaré qu'ils chercheraient à obtenir de nouveaux fonds. Dans ce village, plusieurs projets de la Banque et des actions d'autres bailleurs de fonds avaient été menés, ce qui avait conduit le comité du village à penser qu'il pouvait tout simplement faire appel à un autre donateur en cas de besoin.

18. Une étude menée récemment sur le rôle des organisations locales dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement de l'eau dans les États du Karnataka et de l'Uttaranchal observe que, lorsqu'elles ont la possibilité d'obtenir des ressources du gouvernement pour assumer les frais de maintenance des projets d'approvisionnement en eau, les organisations locales peuvent perdre tout motif de mobiliser des ressources auprès des utilisateurs (Rajasekhar et Veerashekharappa 2004).

19. Par ailleurs, l'Évaluation du fonds social par l'OED a révélé que la qualité technique des infrastructures du fonds social varie entre les pays et les secteurs. Les conclusions de la récente auto-évaluation des fonds sociaux ont corroboré cette hypothèse (Banque mondiale 2003d).

20. « S'assurer que les postes sont pourvus, que le personnel se présente au travail et qu'il satisfait les demandes de tous les clients constitue un défi. ...Les rémunérations incitatives peuvent encourager les professionnels à travailler dans des zones reculées, mais elles peuvent être onéreuses... Même lorsque les postes sont pourvus, le taux d'absentéisme des employés peut se révéler élevé » (Banque mondiale 2004d, pages 22-23).

21. Ainsi, le RFE pour le Fonds social pour le Cambodge reconnaît que « la pérennité n'a pas été intégrée aux objectifs principaux car les principales préoccupations du projet consistaient à s'assurer de donner le jour à des sous-projets rapidement et au meilleur coût. Son absence relative des activités opérationnelles du projet s'explique en outre par l'hypothèse selon laquelle un processus d'identification fondé sur la demande assurerait l'adhésion de la communauté et que les agences de tutelle prendraient le relais pour se charger du fonctionnement et de la maintenance des sous-projets ».

22. L'étude de cas sur le Programme de développement des Kecamatans préparée pour la Conférence de Shanghai de mai 2004 met en avant ce qui suit : « Il est tout particulièrement intéressant de souligner deux limites du modèle du KDP car elles peuvent être surmontées dans une certaine mesure. La première est que les activités qui présentent des difficultés techniques ou celles qui impliquent des charges récurrentes ne sont pas aisément traitées par le système du KDP dans sa conception actuelle. Ces activités sont notamment l'assurance de services de santé à grande échelle, le pourvoi des postes d'enseignant dans les écoles et tout type de planification de réseau d'infrastructures » (Banque mondiale 2004b). S'il est un défi d'assurer le fonctionnement des écoles par le biais des interventions CDD en Indonésie, c'est un défi encore plus important pour des pays comme le Bénin et le Népal.

23. Un nombre important de groupes de discussion (50 % des groupes féminins et 40 % des groupes masculins) de cet État ont exprimé un intérêt à recevoir une formation supplémentaire.

Chapitre 5

1. Les compétences du personnel de l'institution se sont également diversifiées et les employés de la Banque affichent aujourd'hui des cursus et des expériences institutionnelles divers.

2. Lors d'une intervention CDD couvrant huit États du Nord-Est du Brésil, la construction de petits barrages n'a été que survolée lors de l'appréciation préalable et rien n'a été fait pour établir des directives de sécurité des barrages et pour étudier les effets cumulés d'un nombre important de petits barrages. Une *Note de développement social* (Banque mondiale 2001c) a toutefois mentionné que plus d'un millier de barrages avaient été construits dans le cadre de ce programme.

3. Au Nigeria, par exemple, les contrôles internes sont jugés insuffisants ou inopérants par les rapports et ils n'apportent qu'une assurance négligeable de l'emploi des fonds intégralement à leur fin prévue. Au Sénégal, si le nombre d'ONG impliquées s'est largement accru, le CFAA note que la capacité de supervision de leurs organes de tutelle est très faible. Les travaux fiduciaires menés au Pakistan ont démontré que le respect des contrôles internes existants et les procédures se sont révélés inappropriés et que les rapports et comptes financiers n'ont souvent pas été établis en temps voulu ou de manière exhaustive.

4. Les publications ont relevé un nombre considérable de signes tangibles de mauvaise gestion des transferts d'aide dans les sociétés de classe ou de caste (Platteau et Gaspart 2003, Bardhan 2002, Conning et Kevane 2002).

5. « Au sein des diverses politiques, c'est en matière de gouvernance du secteur public que les pays en développement affichent la plus grande faiblesse, et dans ce domaine, la transparence, la responsabilité de rendre compte et le contrôle de la corruption laissent le plus à désirer. Ces faiblesses sont les plus manifestes justement dans les pays qui ont besoin de renforcer leurs capacités institutionnelles pour gérer les actions de développement qui les feront à leur tour progresser sur le chemin des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM) – à savoir les pays pauvres » (Banque mondiale-FMI 2004).

6. Lors du Forum fiduciaire 2004, les membres des directions ont reconnu le besoin de traduire les diagnostics en actions. « Trop souvent, nous faisons un excellent travail sur les Évaluations de la responsabilité financière des pays et les Rapports d'évaluation sur la passation des marchés publics, puis, l'équipe-pays raye ces tâches [de sa liste] et se dit « Voilà, ça c'est fait », alors que c'est en fait à partir de ce moment là que le véritable travail commence » (*Forum fiduciaire 2004, Gérer les risques et saisir les opportunités*).

7. Des documents internes tirés de l'évaluation à

mi-parcours du Projet d'initiatives de lutte contre la pauvreté dans le district d'Andhra Pradesh (*Andhra Pradesh District Poverty Initiatives Project*) ont révélé qu'un examen indépendant des processus financiers et de passation des marchés avait été mené. Cet examen a révélé que des progrès avaient été faits, mais il a également confirmé certaines faiblesses récurrentes. Plus précisément, le respect des exigences était insuffisant et les processus en place ne fournissaient qu'une assurance limitée de l'utilisation des fonds du projet aux fins prévues.

8. Les études menées sur le terrain dans le cadre du Projet de développement des Kecamatan en Indonésie ont révélé que bien que la majorité des gens ayant perdu de petits lopins de terre au profit de la construction de routes et d'autres infrastructures n'en paraissaient pas particulièrement chagrinés, quelques-uns en étaient contrariés. Puisque, dans pratiquement chaque cas, la valeur foncière s'est accrue grâce aux infrastructures en question, il serait difficile d'affirmer que des habitants aient pu se retrouver lésés à la suite du projet. Cependant, rien n'indique clairement, dans la politique de réinstallation de la Banque, si la perte de terrain requiert une indemnisation même lorsque la valeur des terrains augmente au-delà de la perte encourue. En bref, on ne sait si la perte relative ou la perte encourue lorsque l'on compare la situation avant et après le projet a une importance. Quoi qu'il en soit, la mission de l'OED a jugé le texte d'évaluation des indemnisations pour perte de terrain ambigu et susceptible d'inciter les ménages concernés à ne pas chercher à être indemnisés.

9. Fichier:///C:/Documents%20and%20Settings/wb251042/Local%20Settings/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/1WDNJU3F/300,29,World Bank Staff

10. « La compartimentation, au sein des grandes organisations d'aide, de l'expertise et des responsabilités visant à soutenir les réformes administratives, les programmes d'assistance sectoriels et les projets de développement communautaire donne lieu à des interventions fragmentées qui se font concurrence et qui n'abordent pas, voire qui retardent, les changements de systèmes nécessaires pour faire progresser la décentralisation » (Romeo 2003).

Annex B

1. A detailed explanation is presented in the CDD evaluation discussion paper available at http://www.worldbank.org/oed/cbdccd/documents/discussion_paper.pdf.

Annex C

1. From the World Bank community-driven development Web site <<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/ProjectPreparationImplementationKeyDesignPrinciples>> accessed January 2005.

Annex D

1. The projects reviewed were: Albania: Second Community Works Project (P077297); Cameroon: Community Development Program Support Project (P073629); Honduras: Community Based Education Project (P007397); India: Andhra Pradesh District Poverty Initiatives Project (P045049); Philippines: Kalahi - CIDSS Project (P077012); and Yemen: Third Social Fund for Development Project (P082498).

2. These are undertaken to validate the findings of project Implementation Completion Reports.

3. The literature on social funds is excluded from this review, as it has been the subject of a recent OED evaluation (OED 2002b).

Annex E

1. As of September 2004. A detailed explanation of the methodology for identifying the universe of CBD/CDD is presented in the document "CDD: A Study Methodology" available at http://www.worldbank.org/oed/cbdccd/documents/discussion_paper.pdf. This document was shared with workshop participants and was also posted on the above Web site for comments. While there was discussion at the workshop around the methodology adopted for identifying the universe, no alternative approaches were offered to identify the universe. Nor did any of the Regions provide an alternative list of projects.

2. The list of projects identified in the post-2000 period by the word search was compared with the list produced by the CDD Anchor. Some post-2000 projects in OED's universe were absent from the CDD Anchor's list and some were additional to the list. All these projects were reviewed for their appropriateness; some were dropped from the list of 833 projects that was available at the design stage and others were added to give a final total of 847 projects.

Annex F

1. A detailed explanation of the methodology for identifying the sample of CDD is presented in the document *CDD: A Study Methodology*: <http://www>.

worldbank.org/oed/cbdcdd/documents/discussion_paper.pdf.

Annex G

1. OED ratings are based on OED reviews of ICRs, 25 percent of which are subsequently revisited through OED field assessments. OED ratings are analyzed by exit year since OED rates each project only on exit.

2. OED rates outcome on a six-point scale: 6 = highly satisfactory, 5 = satisfactory, 4 = moderately satisfactory, 3 = moderately unsatisfactory, 2 = unsatisfactory and 1 = highly unsatisfactory. These ratings are presented in most reports, including the *Annual Report on Portfolio Performance* and *Annual Report on Development Effectiveness*, on a two-point scale by summing the top three ratings (4 to 6) as satisfactory and summing the bottom three ratings (1-3) as unsatisfactory. While a small percentage of projects is “not rated,” to keep the denominator constant for all three ratings (outcome, sustainability, and institutional development impact), calculations for percent satisfactory projects are based on the denominator equaling all closed investment lending during the specified period.

3. Post-conflict countries with a CBD/CDD project exiting during 1994–2003 include Angola, Burundi, Cambodia, Colombia, Congo, Democratic Republic of, Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Guatemala, Indonesia, Macedonia, former Yugoslav Republic of, Mozambique, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Sri Lanka, Tajikistan, Timor-Leste, Uganda, and the West Bank and Gaza.

4. Regional analysis is restricted to Regions with more than 25 projects.

5. The non-CBD/CDD portfolio has been performing below CBD/CDD portfolio for both Africa and Latin America and the Caribbean, however, decline in the performance of non-CBD/CDD portfolio in the Latin American and Caribbean Region over the two phases has been only 2 percentage points, and the increase in the Africa Region portfolio has been 7 percentage points.

6. Sectoral analysis is restricted to Sector Boards with more than 25 CBD/CDD projects.

7. OED rates sustainability on a four-point scale: 4 = highly likely, 3 = likely, 2 = unlikely, 1 = highly unlikely, plus non-evaluable. Calculations for percent “likely” or better (includes both “highly likely” and “likely.”) ratings in this section are based on all closed projects including projects rated non-evaluable and

uncertain. Excluding “non-evaluable” pushes percentages upwards by 7 percentage points for CBD/CDD projects and by 5 percentage points for non-CBD/CDD projects in phase 2. The reasons to keep the non-evaluable in the denominator are twofold: first, the evaluation wanted to keep the denominator constant for all three OED ratings, namely outcome, sustainability and Institutional impact; second, non-evaluable rating is given to projects largely because of poor quality of the ICRs, which makes it difficult for an evaluator to make any concrete assessment on the likely hood of sustainable benefits from the project. The evaluation wanted to capture this “negative” aspect as well for all projects—CBD/CDD and non-CBD/CDD projects.

8. OED rates ID impact on a four-point scale: 4 = high, 3 = substantial, 2 = modest, and 1 = negligible. The percentage of projects with “substantial” ID impact includes both “substantial” and “high” ratings.

Annex I

1. In Vietnam, officials picked multiple choices, unlike the other three countries, where officials picked one primary choice of central, regional/provincial, municipal/local, communities, NGOs, other donors, others, and do not know.

2. This was also raised in interviews with stakeholders at various levels in Benin.

Annex J

1. Note that we are not here talking of the costs of the investments but of the costs to all players of getting to the point of implementing and then supervising that investment.

2. It is reasonable to expect that these costs will decline over time.

3. A Study of Rural Hill Potentials and Service Delivery Systems, by SAPROS and IFAD, April 2002, IFAD.

4. Sample sizes from 110 households up to 154 households.

5. Often there is little detailed evidence to back up the claims of savings. Making a fair comparison between provision of infrastructure through different means is a complex calculation calling for allocation of a number of fixed costs that are difficult to allocate.

6. The opportunity cost curve of household time may be concave, with modest amounts of time spent in meetings having quite small opportunity costs but,

as the time increases, having quite substantial costs through impact on labor peaks related to the agricultural calendar. There is some anecdotal evidence that the costs to the poor are greater because they can least afford the lost labor.

Annex L

1. Multivariate analysis indicates that respondents from the East Asia and the Pacific and Latin America and Caribbean Regions were more likely to express dissatisfaction with coordination within the Bank across sectors as compared to all other respondents (table L.5).

2. Multivariate analysis indicates that respondents from the Europe and Central Asia Region, and sociologist/anthropologists were less likely to agree with the fact as were respondents who had participated in larger number of CBD/CDD projects. Interestingly, managers (sector level and above) were more likely to agree that implementation costs per dollar lent for CBD/CDD projects are higher than more traditional projects (table L.5).

3. Multivariate analysis indicates that economist were more likely to indicate disagreement; and respondents from Europe and Central Asia more likely to indicate agreement (table L.5).

4. Multivariate analysis indicates that respondents who had participated in larger number of CBD/CDD projects were more likely to disagree with this statement (table L.5).

5. Multivariate analysis indicates that respondents from Africa and Latin America and the Caribbean were more likely to disagree with the fact that NGO-supported interventions generally achieve a better CBD/CDD outcome than Bank interventions (table L.5).

Annex M

1. AgeFIB became inactive in fiscal year 2004; and the ICR presented it as a CDD intervention, though from the appraisal document it appeared to be a CBD project.

2. AgeFIB and PILSA were implemented in other regions of Benin also.

3. While the first two types of investments were chosen because together they accounted for 60 percent of investments financed by the RPAP in Rio Grande do Norte, the second and third type were chosen because eligible PAC communities had mainly

these types of investments

4. The on-going RPRP had restricted the number of municipalities targeted under the RPAP because some were financially able to meet the needs of their communities. These municipalities could not therefore be appropriate comparator for this study.

5. Differences between the comparator community that had benefited from the reformulated NRDP and the other two comparator communities were tested using the same model discussed on page 109, under "Multivariate Analysis" (specification without interactions). In this model the project dummy represented the community that had benefited from the reformulated NRDP. Only two significant differences were found. Respondents in the community that had benefited from the reformulated NRDP reported a significantly smaller increase in their participation in political events, and a significantly greater increase in ownership of medium consumer durables, which was driven by greater increase in ownership of satellite dishes.

6. The draft questionnaire is available on the Web site <http://www.worldbank.org/oed/cbdcdd>.

7. Benin was the only country for which weights were not used due to a lack of information on community population.

8. The interactive variable for women in project areas was included for the projects in Benin and Uttar Pradesh, as these targeted women explicitly (Annex N).

9. A likelihood ratio test was performed in order to test the validity of the restricted model and this was rejected in favor of the unrestricted model, which includes three separate dummy variables for the three types of implementation modalities. The three dummy variables were differently associated with changes in: (a) in associational life, (b) circle of friends, (c) access to information and (d) mobilization skills.

Annex N

1. "CDD empowers poor people (...) Targeted community-driven approaches devolve control and decision making to poor women and men. This empowers them immediately and directly. (...) the speed and directness with which CDD empowers poor people is rarely matched by other institutional frameworks for poverty reduction. (...) Control over decisions and resources can also give communities

the opportunity to build social capital (defined as the ability of individuals to secure benefits as a result of membership in social networks) by expanding the depth and range of their networks.” (<http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/BasicConceptsPrinciplesWhyCDD>).

2. As already mentioned in Annex M, the bivariate analysis for the Brazil project reports only the response rate of FUMAC communities, which account for 60 percent of respondents in project communities.

3. In Madhya Pradesh, village forest committee (VFC) or the forest protection committee (FPC) were created, which comprised of one male and one female member from each household in the village. In Uttar Pradesh the project created two distinct committees, the Site Implementation Committee (SIC) and Water User Group (WUG), which played distinct role. While the SIC decided on broader project management issues, the WUG decided on water usage and water rates of a particular boring around which it was formed. In Brazil, a Community Association needed to be legally constituted for the community to take part in the project. The Community Association was responsible for selecting the subproject, submitting a proposal, and if successful for implementing and maintaining the subproject. In Benin, a Comité de Concertation (CC) was set up in each community and was given primary responsibility for monitoring project implementation at the field level.

4. The idea that decision-making forums are neutral and that by entering them people can meet on a level playing field has been criticized by a number of scholars because it ignores that differences in the distribution of power and resources among community members impinge on the process of collective decision-making (Leach and others 1999; White 1996; Molyneux 2002).

5. Attendance at meetings for project selection was lower in PAC and FUMAC-P communities, where only 18 and 28 percent of the respondents respectively attended.

6. In PAC and FUMAC-P communities a much smaller share of respondents reported speaking at the meetings for project selection, respectively 10 and 14 percent.

7. In Brazil, a significantly greater number of CA members reported owning durable goods (car, motorcycle, freezer, and satellite dish) and large animals (ox and cow) prior to subproject implementation than

did non-members. CA members also reported significantly greater mobilization skills and participation in political and socio-cultural events prior to subproject implementation than did non-members. In Madhya Pradesh, a significantly greater number of members of forest committees reported owning land and large animals (ox and cow) prior to subproject implementation than did non-members. Committee members were also better educated than non-members, and reported greater mobilization skills, social network and participation in traditional and non-traditional events prior to subproject implementation than did non-members. In Uttar Pradesh, SIC members were better educated than non-members, and reported greater mobilization skills and social network prior to subproject implementation than did non-members. A significantly greater number of SIC members also owned oxen prior to subproject implementation than did non-members.

8. As Kumar and Corbridge (2002) point out, village elites are likely to nominate themselves as representatives in their role of gatekeepers of development interventions. In other cases, participatory projects choose to work through village chiefs or community leaders, for these are seen as legitimate and appropriate institutions of community representation (Kumar and Corbridge 2002; Ribot 1998; Gibson and Marks 1995). In addition, communities generally elect the most prominent members and those with political connection with power-holders, as they are believed to be the only ones in the position to attract benefits to the community (Linden 1997; Platteau and Gaspart 2003).

9. Around 40 percent of the 84 CBD/CDD projects in the sample included an extensive dissemination campaign on project information, while another 40 percent had only some focus on dissemination, and the remaining 20 percent had no major focus on dissemination.

10. The share of respondents in PAC and FUMAC-P communities who were unaware of the cost of the Bank-funded subproject was higher than in FUMAC communities—respectively 92 and 91 percent.

11. Based on her fieldwork in Northeast Brazil, Tandler (2000) writes that “information ... [was] surprisingly low even in the Brazilian programs.”

12. The same is true for respondents in FUMAC-P communities.

13. The variable that captures changes in respondents’ mobilization skills is a composite variable.

See tables M.9–M.12 for details on how this variable was created in each of the four project areas.

14. In Brazil, FUMAC-P communities in Brazil are negatively associated with changes in associational life, while no significant association was found between the latter and PAC communities.

15. As defined by the World Bank Social Capital Web site <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/index.htm>.

16. The variables that capture changes in trust and associational life are composite variables. See tables M.9–M.12 for details on how these two composite variables were created in each of the four project areas.

17. In Uttar Pradesh the positive association between the project dummy and changes in trust is driven by respondent's greater trust in village members and village organizations.

18. In Brazil, although no association was found between the project dummies and changes in trust, respondents in all three types of project communities reported a significantly smaller increase in trust in the municipal government than did respondents in comparator communities.

19. The Village-Level Participatory Approach included participatory rural appraisal and other partnership efforts that enable communities to coordinate and execute their own rural development project with assistance from extension agents and financial resources from a variety of programs.

Annex O

1. This information is based on an in-depth review of 13 projects from the random sample of 54 targeted projects in the sample of 84—two from fiscal years 1989–93, five from fiscal 1994–98, and six from fiscal 1999–2003.

2. In Benin, the Bank's social funds project (AgeFIB) targeted poor rural and peri-urban communities, with a special focus on women and unemployed youth, and in the Community-based Food Security Project (PILSA) pre-identified problem areas were targeted to ensure that assistance would be provided to the most disadvantaged segments of the rural population.

Annex P

1. As productive subprojects are normally investments that interest CA members in particular rather than communities as whole (though the latter

can benefit indirectly from such investments), we only considered responses from CA members for the analysis of sustainability of irrigation subprojects.

Annex Q

1. The safeguard policies—covering environmental assessment, natural habitats, pest management, involuntary resettlement, indigenous peoples, forests, safety of dams, cultural property, projects on international waterways, and projects in disputed areas—provide a mechanism for integrating environmental and social concerns into development decision making.

2. The response rate on the questionnaire was 32 percent.

3. PPARs are prepared for selected projects by the Operations Evaluation Department, whereas ICRs are prepared for all projects by the Regions.

Annexe S

1. La définition de la Banque mondiale, disponible sur le site CDD (www.worldbank.org/oed/cbdcdd), dit que le CDD est une approche qui « confie le contrôle des décisions de planification et des ressources d'investissement aux groupes communautaires et aux administrations locales ».

2. *Efficacité de l'appui de la Banque mondiale au développement de proximité et au développement mené par la communauté : une évaluation de l'OED*, 11 juillet 2005.

3. *An OED Review of Social Development in Bank Activities*, Département de l'évaluation des opérations, Banque mondiale, 17 février 2004.

4. L'OED note que cette situation est probablement due au fait que le portefeuille CDD de la Direction ne couvre que les projets approuvés depuis l'année budgétaire 2000.

5. *Document d'orientation : Évaluation de l'appui de la Banque mondiale au développement mené par la communauté (CDD) (CODE2003-0052)*, 31 juillet 2003.

6. L'OED note que le document d'orientation (par. 6) dit aussi : « Puisque la plupart des projets CDD en cours sont nés de l'expérience de la Banque en matière de projets CBD, l'évaluation couvrira aussi bien des interventions CBD que des interventions CDD ».

7. Le titre du rapport OED se référait d'abord au CDD. Ce titre a changé deux fois depuis : d'abord en

« développement communautaire », puis récemment en « développement de proximité / développement mené par la communauté » (CBD/CDD).

8. L'OED note que son enquête a permis de découvrir que la plupart des projets évalués avaient aussi bien des composantes CBD que CDD, et que les projets « purement » CDD sont rares. La Direction note que cela ne devrait pas surprendre car l'échantillon OED a été prélevé de façon à être composé de projets avec des composants CBD et CDD. (Consulter l'Annexe E du rapport).

9. *An OED Review of Social Development in Bank Activities*, Département de l'évaluation des opérations, 17 février 2004.

10. *Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments*, L.B. Rawlings, L. Sherburne-Benz, J. Van Domelen, Banque mondiale, 2004.

11. Ibid.

12. L'OED note que la liste figurant dans l'Annexe II comprend les évaluations d'impact qui sont encore en cours et n'ont donc pas encore été « réalisées ».

13. L'OED note qu'aucune évidence n'a été trouvée de la réalisation d'une analyse économique, même pour la majorité des sous-projets individuels.

14. *Getting an Earful: A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds*, D. Owen, J. Van Domelen, Banque mondiale, 1998.

15. Olken, Benjamin, *Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia*, NBER, novembre 2004.

16. L'OED indique que ses propres études ne montrent pas que les interventions CDD sont plus performantes en termes de mesures de protection et d'aspects de confiance que d'autres interventions.

17. L'OED note que sa base de données ne montre aucune différence significative de performance de la Banque entre les interventions CBD/CDD et les opérations d'ensemble soutenues par la Banque.

18. L'OED note que ses propres études n'indiquent en rien que les interventions CDD sont plus performantes en termes d'aspects de confiance que d'autres opérations. La Direction note que les études QAG de l'échantillon des opérations OED développé pour ce rapport ne soulignent aucune inquiétude particulière en ce qui concerne les interventions CBD/CDD.

19. L'OED souligne avoir étudié minutieusement la méthodologie du projet et soutient ses conclusions.

RÉFÉRENCES

- Agarwal, B. 2001. "Participatory Exclusions, Community Forestry, and Gender: An Analysis of South Asia and a Conceptual Framework." *World Development* 29(10):1623–48.
- . 2000a. "Conceptualizing Environmental Collective Action: Why Gender Matters." *Cambridge Journal of Economics* 24(3):283–310.
- . 2000b. "Group Functioning and Community Forestry in South Asia: A Gender Analysis and Conceptual Framework." WIDER Working Paper 172, UNU/WIDER, Helsinki.
- Agrawal, A., and C.C. Gibson. 1999. "Enchantment and Disenchantment: The Role of Community in Natural Resource Conservation." *World Development* 27(4):629–49.
- Alsop, Ruth, Disa Sjoblom, Ceema Namazie, and Pawan Patil. 2002. "Community-Level User Groups in Three World Bank–Aided Projects: Do they Perform as Expected?" Social Development Papers 40. World Bank Environmentally and Socially Sustainable Development (ESSD) Network, Washington, D.C.
- Anani, Kofi. 1999. "Sustainable Governance of Livelihoods in Rural Africa: A Place-Based Response to Globalism in Africa." *Development* 42(2):57–63(7).
- Arnstein, S.R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation" *Journal of the American Planning Association* 35(4): 216–24.
- Arrow, K., R. Solow, P.R. Portney, E.E. Leamer, R. Radner, and H. Schuman. 1993. "Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation." *Federal Register* 58: 4601–14.
- Baland, J-M, and J-P Platteau. 2002. "Collective Action on The Commons: The Role of Inequality." In J-M Baland, P. Bardhan, and S. Bowles, eds., *Inequality, Collective Action and Environmental Sustainability*, papers presented at the Inequality Cooperation and Sustainability Workshop, Santa Fe Institute, September 21–23, 2001. <http://discuss.santafe.edu/sustainability/discuss/msgReader\$3> accessed March 2005.
- Bardhan, P. 2002. "Decentralization of Governance and Development." *Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185–205.
- Beck, Tony, and Cathy Nesmith. 2001. "Building on Poor People's Capacities: The Case of Common Property Resources in India and West Africa." *World Development* 29(1):119–33.
- Bennett, Lynn, Mike Goldberg, and Pamela Hunte. 1996. "Ownership and Sustainability: Lessons on Group Based Financial Services from South Asia." *Journal of International Development* 8(2): 271–88.
- Binswanger, H., and S. Aiyar. 2003. "Scaling up Community-Driven Development: Theoretical Underpinnings and Program Design Implications." World Bank Policy Research Working Paper 3039. Washington D.C.: World Bank.
- Blair, Harry. 2003. "Civil Society and Pro-Poor Initiatives at the Local Level in Bangladesh." Draft, February 28. Department for International Development, UK. <http://idpm.man.ac.uk/cprc/Conference/conferencepapers/Blair%20Harry%20draft%2003.03.03.pdf> accessed March 2005.
- . 2000. "Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries." *World Development* 28(1): 21–39.

- Brock, K., A. Cornwall, and J. Gaventa. 2001. "Power, Knowledge and Political Spaces in the Framing of Poverty Policy." Institute of Development Studies Working Paper 143. Brighton, U.K.: IDS. <<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp143.pdf>> accessed March 2005.
- Candler, W., and N. Kumar. 1998. *The Dairy Revolution: The Impact of Dairy Development in India and the World Bank's Contribution*. Operations Evaluation Department Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Chabal, P., and J.P. Daloz. 1999. *Africa Works: Disorder as Political Instrument*. Oxford: James Currey.
- Chambers, R. 1995. "Paradigm Shifts and the Practice of Participatory Research and Development." In N. Nelson and S. Wright, eds., *Power and Participatory Development Theory and Practice*. London: Intermediate Technology.
- Cleaver, F. 1999. "Paradoxes of Participation: Questioning Participatory Approaches to Development." *Journal of International Development* 11(4): 597–612.
- . 1998. "There's a Right Way to Do It – Informal Arrangements for Local Resource Management in Zimbabwe." *Waterlines* 16(4).
- . 1997. "Gendered Incentives and Informal Institutions: Women, Men and the Management of Water." Discussion Paper Series 2, No. 3, Development and Project Planning Center. University of Bradford, U.K.
- Coady, David, Margaret Grosh, and John Hoddinott. 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries Review of Lessons and Experience: Regional and Sectoral Studies*. Washington, D.C.: World Bank and IFPRI.
- Collinson, M.P. 1982. *Farming Systems Research in Eastern Africa: The Experience of CIMMYT and Some National Agricultural Research Services, 1976–81*. International Wheat and Maize Improvement Center. Nairobi: CIMMYT.
- Conning, J., and M. Kevane. 2002. "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: A Critical Review." *World Development* 30(3): 375–94
- Cornwall, A. 2003. "Whose Voices? Whose Choices? Reflections on Gender and Participatory Development." *World Development* 31(8):1325–42.
- . 2002. "Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development." IDS Working Paper 170. Brighton, U.K.
- Costa, Alberto, C.G. Conrad, P. Kottak, and Rosane M. Prado. 1997. "The Sociopolitical Context of Participatory Development in Northeastern Brazil." *Human Organization* 56(2).
- da Cunha, Paulo Vieira, and Maria Valeria Junho Pena. 1997. "The Limits and Merits of Participation." World Bank Policy Research Working Paper 1838. Washington, D.C.
- Dahl-Ostergaard, T., D. Moore, V. Ramirez, M. Wenner, and A. Bonde. 2003. "Community-Driven Rural Development: What Have We Learned?" Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Technical Paper Series. Washington, D.C. <<http://www.iadb.org/sds/doc/RUR-COWI-E.pdf>> accessed March 2005.
- Das Gupta, M., H. Grandvoinet, and M. Romani. 2000. "State-Community Synergies in Development: Laying the Basis for Collective Action." World Bank Policy Research Working Paper 2439. Washington, D.C.
- de Clercq, Francine. 1994. "Putting Community Participation into Development Work: The Difficult Case of Winterveld." *Development South Africa* 11(3).
- Desai, V. 1996. "Access to Power and Participation." *Third World Planning Review* 18(2): 217–42.
- Development Committee. 2004. "Global Monitoring Report 2004. Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes." DC2004-0006. Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Washington, D.C.
- Devereux, Stephen, and Kay Sharp. Forthcoming. "Trends in Poverty and Destitution in Wollo, Ethiopia." *Journal of Development Studies*.
- Elbers, Chris, Peter F. Lanjouw, Johan A. Mistiaen, Berk Ozler, and Ken Simler. 2004. "On the Unequal Inequality of Poor Communities." *The World Bank Economic Review* 18(3).

- Einhorn, Jessica. 2001. "The World Bank's Mission Creep." *Foreign Affairs* 80(5): 22.
- Estrella, Marisol, and John Gaventa. 1998. "Who Counts Reality? Participatory Monitoring and Evaluation A Literature Review." IDS Working Paper 70. Brighton, U.K.
- Forster, R. 1998. "GTZ's Experience with Mainstreaming Primary Stakeholder Participation." Paper presented at the International Conference on Mainstreaming and Up-Scaling of Primary Stakeholder Participation—Lessons Learned and Ways Forward. Washington D.C., November 19–20, 1998.
- Garcia, X.M., and S-A. Way. 2003. "Winning Spaces: Participatory Methodologies in Rural Processes in Mexico." IDS Working Paper 180. Brighton, U.K.
- Gibson, C., and S.A. Marks. 1995. "Transforming Rural Hunters into Conservationists: An Assessment of Community-Based Wildlife Management Programs in Africa." *World Development* 23(6):941–57.
- Greiner, L.E. 1972. "Evolution and Revolution as Organizations Grow." *Harvard Business Review* 50 (July-August): 37–46.
- Grootaert, C. 1998. "Social Capital: The Missing Link?" World Bank Social Capital Initiative Working Paper 3. Washington, D.C.
- Gueye, B. 1999. "Whither Participation? Experience from Francophone West Africa." Drylands Issue Paper 87. International Institute for Environment and Development. Dryland Program <http://www.iied.org/docs/drylands/dry_ip87eng.pdf> accessed March 2005.
- Gugerty, Mary Kay, and Michael Kremer. 2000. "Outside Funding of Community Organizations: Benefiting or Displacing the Poor?" National Bureau of Economic Research Working Paper 7896. Cambridge, MA.
- Handy, C. 1985. *Understanding Organizations*. Harmondsworth: Penguin.
- Hentschel, J. 1994. "Does Participation Cost the World Bank More? Emerging Evidence." World Bank Human Resource Development and Operations Policy (HRO) Working Paper 31. Washington, D.C.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2003. Perfil dos Municípios Brasileiros: Gestão Pública 2001, Rio de Janeiro. <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>> accessed March 2005.
- Isham, J., and S. Kähkönen. 2002. "Institutional Determinants of the Impact of Community-Based Water Services: Evidence from Sri Lanka and India." *Economic Development and Cultural Change* 50(3): 667–91.
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data." *The World Bank Economic Review* 9(2):175–200.
- Jenkins, R., and A.M. Goetz. 1999. "Accounts and Accountability: Theoretical Implications of the Right-to-Information Movement in India." *Third World Quarterly* 20(3):603–22.
- Jones, Emma, and SPEECH. 2001. "'Of Other Spaces' Situating Participatory Practices: A Case Study from South India." IDS Working Paper 137. Brighton Sussex, U.K.
- Kähkönen, S. 1999. "Does Social Capital Matter in Water and Sanitation Delivery? A Review of Literature." World Bank Social Capital Initiative Working Paper 9. Washington, D.C.
- Kent, B.R., and J. Rimarachin. 1994. "Rural Public Works Construction in the Andes of Northern Peru." *Third World Planning Review* 16(4):358–74.
- Kerr, J., with G. Pangare, V.L. Pangare, and P. George. 2000. "An Evaluation of Dryland Watershed Development Projects in India." EPTD Discussion Paper 68. Washington, D.C.: IFPRI.
- Khwaja, A.I. 2003. "A Note on Measuring Empowerment—An Economist's Perspective." Kennedy School of Government Harvard University. Paper presented at the Workshop on "Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives," World Bank, Washington, D.C., February 4–5, 2003.
- . 2000. "Can Good Projects Succeed in Bad Communities? Collective Action in Public Good Provision" Harvard University. Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, May 2, 2001.

- Kleemeier, Elizabeth. 2000. "The Impact of Participation on Sustainability: An Analysis of the Malawi Rural Piped Scheme Program." *World Development* 28(5): 929–44.
- Kolavalli, S., and J. Kerr. 2002. "Scaling up Participatory Watershed Development in India." *Development and Change* 33(2): 213–35.
- Koopman, J., and R. Kweka, M. Mboya, and S.W. Wangwe. 2001. "Community Participation in Traditional Irrigation Scheme Rehabilitation Projects in Tanzania: Report of a Collaborative Research Project." Ministry of Agriculture and Cooperatives, Irrigation Section, Dar es Salaam, Tanzania.
- Korten, D.C. 1980. "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." *Public Administration Review* 40(5): 480–511.
- Krishna, A. 2004. "Partnership Between Elected Local Governments and Community-Based Organizations: Exploring the Scope for Synergy." Social Development Papers, Community Driven Development, Number 52/February.
- . 2003. "Falling into Poverty: The Other Side of Poverty Reduction." Special Article, *Economic and Political Weekly*. Hitkari House, Mumbai, India.
- . 2002. *Active Social Capital. Tracing the Roots of Development and Democracy*. New York: Columbia University Press
- . 2001. "Moving from the Stock of Social Capital to the Flow of Benefits: The Role of Agency." *World Development* 29(6): 925–43.
- Krishna, A., N. Uphoff, and M. Esman (eds.). 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*. West Hartford, CT: Kumarian.
- Krishna, A., M. Kapila, M. Porwal, and V. Singh. 2003. "Falling into Poverty in a High-Growth State: Escaping Poverty and Becoming Poor in Gujarat Villages." Special Article, *Economic and Political Weekly*. Hitkari House, Mumbai, India
- Krishna, A., M. Kapila, S. Pathak, M. Porwal, K. Singh, and V. Singh. 2004. "Falling into Poverty in Villages of Andhra Pradesh: Why Poverty Avoidance Policies are Needed." Special Article, *Economic and Political Weekly*. Hitkari House, Mumbai, India
- Krishna, A., P. Kristjanson, M. Radeny, and W. Nindo. 2004. "Escaping Poverty and Becoming Poor in 20 Kenyan Villages." *Journal of Human Development*, 5(2): 211–26.
- . 2002. "The Challenges of Community Participation in Forest Development in Nepal." OED Working Paper Series. Washington, D.C..
- Kumar, N. 2003. "Community-Driven Development: Lessons from the Sahel—An Analytical Review." OED Working Paper Series. Washington, D.C.
- Kumar, N., N. Saxena, Y. Alagh, and K. Mitra. 2000. *India: Alleviating Poverty through Forest Development*. Evaluation Country Case Study Series, Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Kumar, Sanjay, and Stuart Corbridge. 2002. "Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation." *The Journal of Development Studies* 39(2) 830–51.
- Leach, M., R. Mearns, and I. Scoones. 1999. "Environmental Entitlement: Dynamics and Institutions in Community-Based Natural Resource Management." *World Development* 27(2): 225–47.
- Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Woden, and Tito Yepes. 2003. "Achieving the Millennium Development Goals—A Multi-Sectoral Approach Revisited." World Bank Policy Research Working Paper 3163. Washington, D.C.
- Linden van der, J. 1997, "On Popular Participation in a Culture of Patronage; Patrons and Grassroots Organization in a Sites and Services Project in Hyderabad, Pakistan." *Development* 9 (1): 81–90.
- Lipton, Michael. n.d. "Rural Poverty Reduction: The Neglected Priority." Work at the Poverty Research Unit, Sussex University, for the International Fund for Agriculture Development's Report on Rural Poverty.
- Manor, J. 1999. *The Political Economy of Democratic Decentralisation. Directions in Development*. Washington D.C.: World Bank.
- Mansuri, G., and V. Rao. 2004. "Community-Based and -Driven Development: A Critical Review." *World Bank Research Observer*

- 19(1): 1–39.
- Meinzen-Dick, R.S., K.V. Raju, and A. Gulati. 2002. “What Affects Organization and Collective Action for Managing Resources? Evidence from Canal Irrigation Systems in India.” *World Development* 30(4):649–66.
- Minot, N., and B. Baulch. 2004. “Poverty Mapping with Aggregate Census Data.” MSSD Discussion Paper 49. Washington, D.C.: IFPRI. <<http://www.ifpri.org/divs/mtid/dp/papers/msdp49.pdf>> accessed March 2005.
- Molyneux, M. 2002. “Gender and the Silences of Social Capital: Lessons from Latin America.” *Development and Change* 33(2):167–88.
- Moore, Mick. 2001. “Empowerment at Last?” *Journal of International Development* 13(3):321–29.
- Moore, Mick, and Anuradha Joshi. 1999. “Between Cant and Corporatism: Creating an Enabling Environment for the Poor.” *IDS Bulletin* 30(4). Brighton, U.K.
- Narayan, Deepa. 1995. *The Contribution of People’s Participation Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper No. 1. Washington, D.C.: World Bank.
- Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1997. “Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania.” World Bank Policy Research Working Paper 1796. Washington, D.C.
- Nelson N., and S. Wright (eds.). 1995. *Power and Participatory Development Theory and Practice*. London: Intermediate Technology.
- North, D.C. 1991. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Oakley, Peter, and others. 1991. *Projects with People: The Practice of Participation in Rural Development*. Geneva: ILO.
- OED (Operations Evaluation Department, World Bank). 2004a. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2004b. *Books, Building and Learning Outcomes: An Impact Evaluation of World Bank Support to Basic Education in Ghana*. Operations Evaluation Department Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2003c. *An OED Review of Social Development in Bank Activities*. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.
- . 2002a. *IDA’s Partnership for Poverty Reduction: An Independent Evaluation of Fiscal Years 1994–2000*. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2002b. *Social Funds: Assessing Effectiveness*. Operations Evaluation Department Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2002c. *The Next Ascent: An Evaluation of the Aga Khan Rural Support Program, Pakistan*. Operations Evaluation Department Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- . 2001. “The National Agricultural Research Project, the National Agricultural Extension Project, the National Livestock Services Project, the Agricultural Diversification Project, and the Agricultural Sector Investment Project “(sector overview). Project Performance Assessment Report. Report No. 22439, Operations Evaluation Department. Washington, D.C.
- . 1999a. *Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects*. Operations Evaluation Department. Report No. 19061. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1999b. *Agricultural Extension Projects in Kenya—An Impact Evaluation*. Report No. 19523. Washington, D.C.: World Bank.
- . 1998. *The World Bank’s Experience with Post-Conflict Reconstruction*. Operations Evaluation Department Study Series. Washington, D.C.: World Bank.
- Ostrom, E. 1999. “Social Capital: A Fad or a Fundamental Concept?” In P. Dasgupta and I. Serageldin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Overseas Development Institute. 1996. “The Impact of NGO Development Projects.” Briefing Paper 2/96. <http://www.odi.org.uk/publications/briefing/2_96.html> accessed March 2005.

- Pantoja, E. 2000. "Exploring the Concept of Social Capital and its Relevance for Community-Based Development: The Case of Coal Mining Areas in Orissa, India." World Bank Social Capital Initiative Working Paper 18. Washington D.C.
- Picciotto, Robert. 1992. "Participatory Development Myths and Dilemmas." Participatory Development Working Paper 930. Washington D.C.: World Bank.
- Pimbert, M., V. Bainbridge, S. Foerster, K. Pasteur, G. Pratt, and I.Y. Arroyo. 2000. "Transforming Bureaucracies: Institutionalizing Participation and People Centered Processes in Natural Resource Management: An Annotated Bibliography." London: IIED. <<http://www.iied.org/docs/sarl/AnnotBib20001.pdf>> accessed March 2005.
- Platteau, Jean-Philippe. 2003. "Institutional and Distributional Aspects of Sustainability in Community-Driven Development." Paper prepared for the Fifth Biennial World Bank Conference on Evaluation and Development, Evaluating Development Effectiveness: Challenges and the Way Forward. Washington D.C., July 5–16, 2003.
- Platteau, J-P, and F. Gaspart. 2003. "The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development." *World Development* 31(10):1687–1703.
- Pretty, Jules. 1998. "Sustainable Agricultural Intensification: Farmer Participation, Social Capital and Technology Design." Paper Prepared for the World Bank's Rural Week, Washington. D.C.
- Pretty, Jules, and Hugh Ward. 2001. "Social Capital and the Environment." *World Development* 29(2) 209-227.
- Pritchett, Lant, and Michael Woolcock. 2004. "Solutions When the Solution is the Problem: Arraying the Disarray in Development." *World Development* 32(2): 191–212.
- Pronk, Jan P. 2003. "Aid as a Catalyst: A Rejoinder." *Development and Change* 34(3):383–400.
- Rajasekhar, D., and Veerashekharaappa. 2004. "Role of Local Organizations in Water Supply and Sanitation Sector." A Study in Karnataka and Uttaranchal States, India. Institute for Social and Economic Change. Bangalore, India.
- Rajasekhar, D., D.V. Gopalappa, and Madhushree Sekhar. 2004. "Role of Local Organizations in Watershed Development." A Study in Karnataka and Uttaranchal States, India. Institute for Social and Economic Change. Bangalore, India.
- Rao, V., and A.M. Ibáñez. 2003. "The Social Impact of Social Funds in Jamaica: A Mixed-Methods Analysis of Participation, Targeting, and Collective Action in Community-Driven Development." World Bank Policy Research Working Paper 2970. Washington, D.C.
- Ravallion, Martin, and Gaurav Datt. 1996. "India's Checkered History in the Fight against Poverty: Are There Lessons for the Future?" *Economic and Political Weekly* 31 (Special Number):2479–86.
- Renata, Elad L. and Jack E. Houston 2002. "Seasonal Labor Constraints and Intra-household Dynamics in the Female Fields of Southern Cameroon." *Agricultural Economics* 27:23–32.
- Ribot, J.C. 2001. "Integral Local Development: 'Accommodating Multiple Interests' through Entrustment and Accountable Representation." *International Journal of Agricultural Resources, Governance and Ecology* 1(3/4): 327–50.
- . 1998. "Decentralization, Participation and Accountability in Sahelian Forestry: Legal Instruments of Political-Administrative Control." Institute of International Studies. Berkeley Workshop on Environmental Politics. Working Paper WP00-5-Ribot. <<http://repositories.cdlib.org/iis/bwep/WP00-5-Ribot>> accessed March 2005.
- . 1995. "From Exclusion to Participation: Turning Senegal's Forestry Policy around?" *World Development* 23(9):1587–99.
- Romeo, Leonardo G. 2003. "The Role of External Assistance in Supporting Decentralization Reform." *Public Administration and Development* 23: 89–96.
- SAPROS & IFAD. 2002. *Nepal—A Study of Rural Hill Potentials and Service Delivery Systems*. SaproS:Kathmandu, Nepal.
- SAPROS & World Bank. 2000. *Delivery of Rural Development Services, A Comparative Assessment of Alternative Institutional*

- Arrangements with a Focus on the Terai.* Sapro: Kathmandu, Nepal.
- Schady, Norbert R. 2000. "Picking the Poor: Indicators for Geographic Targeting in Peru." World Bank Policy Research Working Paper 2477. Washington, D.C.
- Schneider, H. 1999. "Participatory Governance for Poverty Reduction." *Journal of International Development* 11(4):521–34.
- Schou, Arild. 2002. "Popular Participation in Decentralised Service Delivery and Social Funds." NIBR Working Paper 124. Oslo.
- Schroeder, Larry. 2000. "Social Funds and Local Government: The Case of Malawi." *Public Administration and Development* 20:423–38.
- Schultz, Theodore W. 1964. *Transforming Traditional Agriculture.* New Haven, CT: Yale University Press.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom.* New York: Alfred A Knopf.
- Serrano, R. 1996. "Who Knows What's Best for the Poor? Demand-Driven Policies and Rural Poverty in Northeast Brazil." Thesis, MIT.
- Shepherd, A. 1998. "Participatory Environmental Management: Contradiction of Process, Project and Bureaucracy in the Himalayan Foothills." In J. Blackburn and J. Holland, eds., *Who Changes? Institutionalizing Participation in Development.* London: Intermediate Technology.
- Tendler, Judith. 2000. "Why Are Social Funds So Popular?" In Shahid Yusuf, Simon Evenett, and Weiping Wu, eds., *Local Dynamics in an Era of Globalization: 21st Century Catalysts for Development.* Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- . 1997. *Good Government in the Tropics.* Baltimore and London: The John Hopkins University Press.
- . 1989. "What Ever Happened to Poverty Alleviation?" *World Development* 17(7): 1033–44.
- Thompson, John. 1995. "Participatory Approaches in Government Bureaucracies: Facilitating the Process of Institutional Change." *World Development* 23(9):1521–54.
- Tripp, Aili Mari. 2001. "Non-Formal Institutions, Informal Economics, and the Politics of Inclusion." Discussion Paper No. 2001/108. World Institute for Development Economics Research/United Nations University. New York.
- Turton, C., and J. Farrington. 1998. "Enhancing Rural Livelihoods through Participatory Watershed Development in India." *Natural Resource Perspectives* 34, London: ODI.
- UNDP (United Nations Development Program). 2004. *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World.* <<http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>> accessed March 2005
- Uphoff, N., and C.M. Wijayarathna. 2000. "Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka." *World Development* 28(11): 1875–90.
- Uphoff, N., M. Esman, and A. Krishna. 1998. *Reasons for Success. Learning from Instructive Experiences in Rural Development.* Bloomfield, CT: Kumarian.
- van de Walle, N., and T.A. Johnston. 1996. "Improving Aid to Africa." Policy Essay No. 21. Baltimore: Overseas Development Council.
- van der Linden, J. 1997. "On Popular Participation in a Culture of Patronage; Patrons and Grassroots Organization in a Sites and Services Project in Hyderabad, Pakistan." *Environment and Urbanization* 9(1):81–90.
- van Donge, Jankees. 2003. *Nurtured from above and Growing from the Roots: Social Funds and Decentralization in Zambia and Malawi.* The Hague: Institute of Social Studies. <<http://www.devstud.org.uk/publications/papers/conf03/dsaconf03vandonge.pdf>> accessed March 2005.
- van Zyl, J., L. Sonn, and A. Costa. 2000. "Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation and Local Government Performance: Evidence from the Northeast Brazil." Unpublished paper.
- Vyasulu, P., and V. Vyasulu. 1999. "Women in Panchayati Raj: Grassroots Democracy in India. Experience from Malgudi." Paper presented at the Meeting on Women and Political Participation: 21st Century Challenges, UNDP,

- New Delhi, March 24–26, 1999. <http://magnet.undp.org/events/gender/india/VYASULU3.htm>
- Wagel, S., and P. Shah. 2003. “Case Study 2—Porto Alegre, Brazil: Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management.” *Social Development Note* 71, World Bank. <<http://www.worldbank.org/participation/sdn/snd71.pdf>> accessed March 2005.
- Walter, Ian, Rafael Del Cid, Fidel Ordoñez, and Florencia Rodríguez. 1999. “Ex-Post Evaluation of the Honduran Social Investment Fund.” Report for the World Bank. <[http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/socialfunds/49898ac982b7c7de852568e2005d75ce/\\$FILE/FHISexecsummary.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/HDNet/HDdocs.nsf/socialfunds/49898ac982b7c7de852568e2005d75ce/$FILE/FHISexecsummary.pdf)> accessed March 2005.
- Wassenich, Paul, and Katherine Whiteside. 2004. “CDD Impact Assessments Study: Optimizing Evaluation Design Under Constraints.” *Social Development Papers* Number 51, February.
- Watt, Patrick 2001. “Community Support for Basic Education in Sub-Saharan Africa.” World Bank Africa Region Human Development Working Paper Series. Washington, D.C.
- Weinberger, K., and J.P. Jutting. 2001. “Women’s Participation in Local Organizations: Conditions and Constraints.” *World Development* 29(8):1391–1404.
- White, S.C. 1996. “Depoliticising Development: the Uses and Abuses of Participation.” *Development in Practice* 6(1):6–15.
- Wilks, Alex. 2001. “Overstretched and Underloved: World Bank Faces Strategy Decisions.” Bretton Woods Project. Washington, D.C.
- Williams, G. 2003. “Toward a Re-politicisation of Development: Political Capabilities and Space of Empowerment.” Paper presented at the conference Participation: From Tyranny to Transition? Exploring New Approaches to Participatory Development,” University of Manchester, Manchester, February 27–28, World Bank. 2004a. “Community-Driven Development in Local Government Capacity Building Projects: Emerging Approaches in Africa.” *Social Development Notes* No. 86 (November). Washington, D.C.
- . 2004b. “Case Study Summaries for Reducing Poverty Sustaining Growth, Scaling Up Poverty Reduction.” A Global Learning Process and Conference, Shanghai, May 25–27, 2004.
- . 2004c. “Negotiating Social Change in Rural Nepal: Crosscutting Gender, Caste and Ethnic Dimensions of Empowerment and Social Inclusion. Measuring Empowerment and Social Inclusion Study: Phase I Report, Social Development.” Draft.
- . 2004d. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Washington, D.C.
- . 2004e. “Community-Driven Development in Urban Upgrading.” *Social Development Notes* No. 85 (February). Washington, D.C.
- . 2003a. “The Role of Selectivity in Enhancing IDA Effectiveness: A Progress Report.” IDA/R2003-0199. Washington, D.C. <<http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/MTRselectivityERS.pdf>> accessed March 2005.
- . 2003b. *PRSP Sourcebook*. Washington, D.C.
- . 2003c. “Review of Bank Supervision of CDD Operations in the EAP Region” (Draft). EAP, VPU. <[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/ReviewOfBankSupervisionOfCDDOperationsInTheEAPRegion- RevisedDraft/\\$FILE/EAPCDSupervisionRevisedRptMar2003.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/09ByDocName/ReviewOfBankSupervisionOfCDDOperationsInTheEAPRegion- RevisedDraft/$FILE/EAPCDSupervisionRevisedRptMar2003.pdf)> accessed March 2005.
- . 2003d. “Evaluating Social Funds: A Cross-Country Analysis of Community Investments.” Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.
- . 2003e. “Community-Driven Reconstruction as an Instrument in War-to-Peace Transitions.” CPR Working Paper No. 7, August. Social Development Department ESSD Network. <[http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/60ByDocName/Community-drivenReconstructionasanInstrumentinWar-to-PeaceTransitions/\\$FILE/SDP43-CPRWP07Aug21.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/sdvext.nsf/60ByDocName/Community-drivenReconstructionasanInstrumentinWar-to-PeaceTransitions/$FILE/SDP43-CPRWP07Aug21.pdf)> accessed March 2005.
- . 2002a. “A Tale of Two Projects: Community-Based Reconstruction in East

- Timor and Rwanda." *Social Funds Innovation Update* 2(4). Human Development Network-Social Protection Unit, Social Funds Thematic Group. Washington, D.C.
- . 2002b. *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*. <<http://siteresources.worldbank.org/INTEMPORWERMEN/RESOURCES/486312-1095094954594/draft.pdf>> accessed March 2005.
- . 2002c. "Sleeping on our Own Mats: An Introductory Guide to Community Based Monitoring and Evaluation." Africa Region, Rural Development II. Washington, D.C.
- . 2001a. "Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery?" *PREM Note* Number 55. Washington, D.C.
- . 2001b. "World Bank Strategic Framework" January 24. Washington, D.C. <<http://siteresources.worldbank.org/EXTABOUTUS/RESOURCES/strategic.pdf>> accessed March 2005.
- . 2001c. "Empowering the Poor through Decentralization: Brazil Rural Poverty Alleviation Program." *Social Development Note* No. 51. Washington, D.C.
- . 2000. "The Community Driven Development Approach in the Africa Region: A Vision of Poverty Reduction Through Empowerment." Washington, D.C.
- . 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. Environmentally Sustainable Development Network. Washington, D.C.
- . 1995. "Designing Community Based Development" (by Deepa Narayan). Environment Department Paper No. 007. Participation Series. Washington, D.C.
- World Bank and IMF 2004. "Global Monitoring Report 2004: Policies and Actions for Achieving the MDGs and Related Outcomes." Background Paper, Development Committee (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund) on the Transfer of Real Resources to Developing Countries. Washington, D.C.
- Wunsch, James S. 2001. "Decentralization, Local Governance and 'Recentralization' in Africa." *Public Administration and Development* 21: 277-88.
- Yukio, Ikemoto. 2001. "Poverty Alleviation Policies and Ethnic Minority People in Vietnam." Institute of Oriental Culture, University of Tokyo. <<http://www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/sen/papers/ikemoto.pdf>> accessed March 2005.