



LA COOPÉRATION POUR  
LE DÉVELOPPEMENT ET L'ÉVALUATION DES  
PERFORMANCES LE DÉFI DE MONTERREY

**Robert Picciotto**  
**Directeur Général - Évaluation des Opérations**

Ce document de travail a été préparé par le Directeur Général de l'Évaluation des Opérations du Groupe de la Banque Mondiale en vue d'une table ronde sur le thème: "Améliorer la mesure, le suivi et la gestion des résultats du développement", qui se tiendra à Washington les 5 et 6 juin 2002. Cette table ronde est parrainée par les banques multilatérales de développement en coopération avec le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

Vendredi 3 mai 2002



## DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

### **RENFORCER L'EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT EN PROCÉDANT À DES ÉVALUATIONS DE LA PLUS HAUTE QUALITÉ EN TOUTE INDÉPENDANCE**

*Le Département de l'évaluation des opérations (OED) est une unité indépendante au sein de la Banque mondiale et rend compte directement aux Administrateurs de l'institution. Il évalue ce qui fonctionne bien et mal, la façon dont un emprunteur envisage de gérer et de poursuivre un projet, et la contribution que la Banque apporte à terme au développement global d'un pays. Le but de ce travail est de tirer les enseignements de l'action menée, de définir des critères objectifs pour évaluer les opérations de la Banque et de rendre l'institution comptable de la réalisation des objectifs qu'elle a fixés. L'OED concourt aussi à l'effort de la Banque en tirant et diffusant les leçons du chemin parcouru et en formulant des recommandations à partir du résultat de ses évaluations.*

La série des Documents de travail de l'OED permet de diffuser de manière informelle les résultats des travaux en cours pour encourager les échanges de vue sur l'efficacité du développement sur la base des évaluations réalisées.

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

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

Contacteur :

Département de l'évaluation des opérations

Programmes Partenariat et gestion des connaissances (OEDPK)

Messagerie électronique : [ecampbellpage@worldbank.org](mailto:ecampbellpage@worldbank.org)

Messagerie électronique : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org)

Téléphone : 202-458-4497

Fax : 202-522-3125

<http://www.worldbank.org/oed>

# Coopération pour le Développement et Évaluation des Performances :

## Le Défi de Monterrey

La *Conférence des Nations Unies pour le financement du développement*, qui s'est tenue à Monterrey, au Mexique, en mars 2002, est un événement d'une portée considérable. Intégrant un nouveau paradigme du développement, ses conclusions reflètent un vaste consensus sur la question de l'efficacité de l'aide. L'objet de la présente note est d'analyser les principaux défis auxquels seront désormais confrontés les praticiens du développement et les évaluateurs dans l'adaptation de leurs structures, de leurs méthodes et de leurs produits aux impératifs d'un nouvel environnement.

### Les objectifs de développement du millénaire

Les *Objectifs de développement du millénaire* sont basés sur les conclusions et résolutions de conférences mondiales organisées par les Nations Unies. Ces objectifs ont été approuvés, en septembre 2000, par l'ensemble des 189 États membres des Nations Unies. Comment les mettre en oeuvre? Tel était le sujet de la conférence de Monterrey.

Les objectifs du millénaire mettent l'accent sur les résultats. Ils consacrent le rôle de la réduction de la pauvreté comme but principal du développement. La suppression de la famine, les droits de la femme, les progrès de la santé maternelle et infantile, la prévention et la guérison des maladies contagieuses et la promotion d'un développement environnementalement durable sont des objectifs complémentaires que les populations de tous les pays, riches et pauvres, n'auront aucun mal à comprendre (encadré 1).

Malheureusement, un grand nombre de pays pauvres paraissent encore incapables d'atteindre ces objectifs. Mais ils peuvent contribuer à renforcer la cohérence et l'efficacité des activités de la communauté internationale; ils peuvent aussi favoriser la mobilisation des opinions publiques au service de la lutte mondiale contre la pauvreté.

### Le défi de Monterrey

La conférence de Monterrey a abouti à un vaste consensus sur les éléments de base d'un nouveau *partenariat global*. À l'adoption par les pays en développement de meilleures politiques et d'une bonne gouvernance,<sup>1</sup> les pays développés doivent répondre par l'augmentation de l'aide et l'ouverture de leurs marchés. Il s'agit là d'un résultat important compte tenu de la diversité des intérêts et des visions du développement des différents participants à la conférence.

---

<sup>1</sup> Banque Mondiale. *Rapport sur le développement dans le monde pour 1997: Le rôle de l'État dans un monde en évolution* (New York - Oxford University Press - 1997).

## Encadré 1. Les objectifs de développement du millénaire

Objectifs	Résultats attendus
Objectif no.1. Éradiquer la pauvreté absolue et la faim.	Résultat no.1. Diminuer de moitié, de 1990 à 2015, le pourcentage de ceux dont le revenu est inférieur à \$1/jour.
	Résultat no.2. Diminuer de moitié, de 1990 à 2015, le pourcentage de ceux qui souffrent de la faim.
Objectif no.2. Accès universel à l'enseignement primaire.	Résultat no.3. Faire en sorte qu'en 2015 les enfants de tous les pays – garçons et filles – puissent achever un cycle complet d'enseignement primaire.
Objectif no.3. Promouvoir l'égalité des sexes et les droits de la femme.	Résultat no.4. Éliminer toute discrimination entre les sexes. Idéalement dès 2005 pour l'enseignement primaire et secondaire et dès 2015 pour tous les cycles.
Objectif no.4. Réduire la mortalité infantile.	Résultat no.5. Diminuer des deux tiers, de 1990 à 2015, la mortalité des enfants de moins de cinq ans.
Objectif no.5. Améliorer la santé maternelle.	Résultat no.6. Diminuer des trois quarts, de 1990 à 2015, les taux de mortalité maternelle.
Objectif no.6. Combattre le VIH/SIDA, la malaria et les autres maladies.	Résultat no.7. Arrêter dès 2015 les progrès du VIH/SIDA et amorcer un renversement de la tendance.
	Résultat no.8. Arrêter dès 2015 les progrès de la malaria et des autres maladies les plus graves et amorcer un renversement de la tendance.
Objectif no.7. Promouvoir un développement environnementalement durable.	Résultat no.9. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes des pays et renverser la tendance à la dégradation de l'environnement.
	Résultat no.10. Diminuer de moitié, dès 2015, le pourcentage de ceux n'ayant pas accès à l'eau potable de façon permanente.
	Résultat no.11. Améliorer de façon notable, dès 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis.
Objectif no.8. Promouvoir un Partenariat global pour le développement.	Résultat no.12. Poursuivre les efforts entrepris pour promouvoir un système commercial et financier ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire.
	Résultat no.13. Prendre en compte les besoins spéciaux des pays les moins développés.
	Résultat no.14. Prendre en compte les besoins spéciaux des pays enclavés et des petits États insulaires.
	Résultat no.15. Un traitement global du problème de la dette des pays en développement, au moyen de politiques nationales et de mesures internationales permettant d'assainir de façon durable l'endettement à long-terme de ces pays.
	Résultat no.16. Définir et mettre en oeuvre, en coopération avec les pays en développement, des stratégies assurant aux jeunes des conditions de travail décentes et productives.
	Résultat no.17. En coopération avec les entreprises pharmaceutiques, permettre aux pays en développement d'avoir accès aux médicaments essentiels à des conditions acceptables.
	Résultat no.18. En coopération avec le secteur privé, faciliter l'accès aux bénéfices des nouvelles technologies, notamment l'information et la communication.

Source: *Les Objectifs de développement du millénaire (2002)* - Banque Mondiale.

Le rapport du secrétaire général des Nations Unies au comité chargé de préparer la conférence<sup>2</sup> comprenait 87 recommandations, mais aucun plan spécifique pour leur exécution. Les conclusions finales de la conférence – qui avaient été négociées au préalable – restent générales. Elles ne comprennent pas d’engagements fermes et précis des participants, tels que des objectifs quantitatifs d’augmentation de l’aide au développement. Néanmoins, les chefs d’État, les dirigeants d’entreprises et les représentants d’organisations non gouvernementales du monde entier ont eu, sur ces sujets, des débats cordiaux et approfondis et ont trouvé un terrain d’entente.

Plus précisément, le consensus de Monterrey lie l’efficacité de l’aide à l’appropriation par les pays en développement de politiques saines et d’une bonne gouvernance. En outre, il reconnaît que les pays développés ont le devoir d’augmenter leur aide, d’alléger le fardeau de la dette et de réduire les obstacles au développement des échanges. Ce nouveau pacte reflète les dures leçons de l’expérience du développement.

Tout d’abord, les conclusions des évaluations et de la recherche montrent que l’aide est d’autant plus efficace qu’elle sert à récompenser une bonne performance, c’est à dire des gouvernements attentifs aux besoins de leurs citoyens et fermement engagés à promouvoir un développement équitable et durable.<sup>3</sup> En outre, de nombreux documents sur l’efficacité de l’aide prônent l’harmonisation des pratiques des bailleurs de fonds, une meilleure coordination de leurs activités et une aide non liée,<sup>4</sup> ainsi que l’allègement de la dette des pays fortement endettés, des partenariats plus efficaces pour la gestion de biens publics globaux,<sup>5</sup> et des politiques mondiales plus équitables.<sup>6</sup>

Bref, le défi de Monterrey est tout à la fois un ensemble d’objectifs ambitieux, une priorité donnée aux résultats, et un partenariat sans précédent entre les pays développés et les pays en développement au service de la réduction de la pauvreté. Nous montrerons plus loin que des tâches d’une ampleur considérable attendent les praticiens du développement: une révision radicale des objectifs de développement, une réforme des pratiques des bailleurs de fonds et une transformation de la gestion et de la mesure de la performance et des systèmes d’évaluation.

---

<sup>2</sup> Nations Unies. *Le financement du développement: Importance d’une collaboration globale* – Rapport du Secrétaire Général au comité chargé de préparer une réunion internationale et intergouvernementale de haut niveau sur le financement du développement (New York - Nations Unies – 2002)

<sup>3</sup> Nicholas Stern, Ian Goldin, Halsey Rogers et autres auteurs. *Le rôle et l’efficacité de l’aide au développement - Leçons de l’expérience de la Banque Mondiale* (Washington DC – Banque Mondiale – 2002).

<sup>4</sup> Département de l’évaluation des opérations. *Vers le développement de partenariats: La coordination de l’aide et la Banque Mondiale* (Washington DC – Banque Mondiale – 2001)

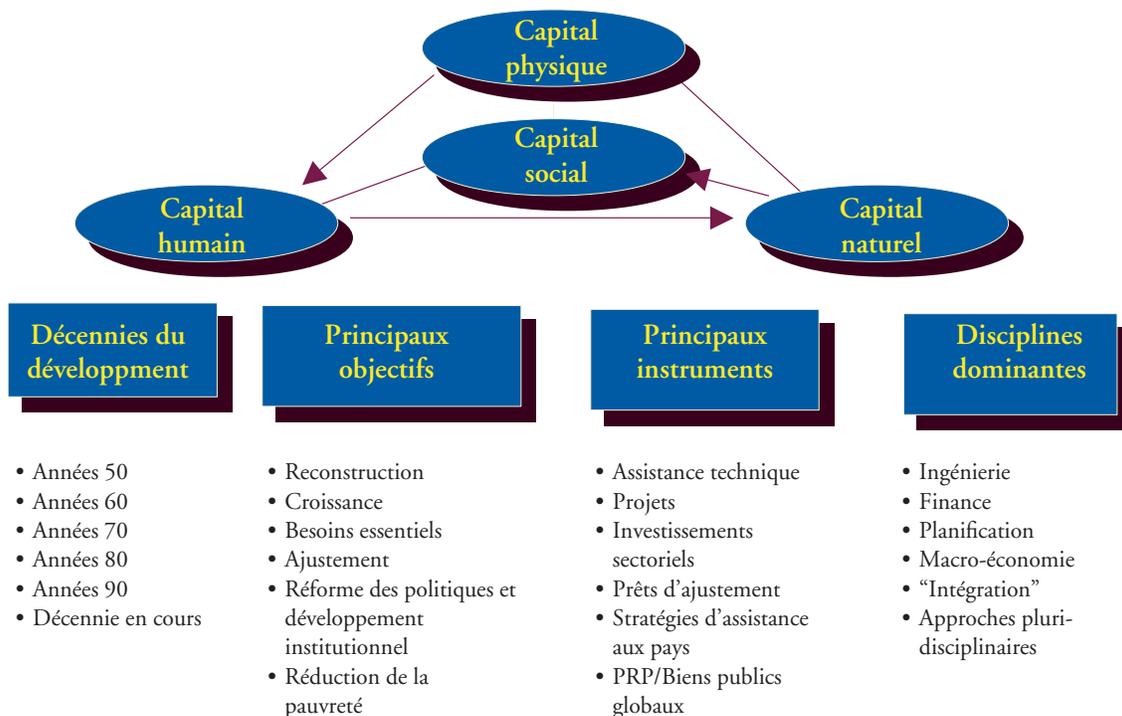
<sup>5</sup> Christopher D.Gerrard, Marco Ferroni et Askoda Mody. *Politiques et programmes publics globaux: Implications pour les financements et les évaluations. Compte rendu d’un atelier de la Banque Mondiale* (Washington DC – DEO/Banque Mondiale – 2001).

<sup>6</sup> Joseph Stiglitz. “Un régime équitable pour le monde”. *New York Review of Books* – 23 mai 2003.

# Une nouvelle conception de la coopération pour le développement

Dès l'origine, l'aide au développement a été conçue comme un transfert de ressources financières et d'expertise technique des pays riches vers les pays pauvres; les projets étaient l'instrument approprié pour de telles opérations. Les projets jouent encore ce rôle. Les règles habituelles gouvernant la passation des marchés, les décaissements et les audits visent à garantir que les fonds affectés au financement des différentes composantes du projet sont utilisés conformément aux objectifs prévus; quant aux analyses de coûts/bénéfices, elles vérifient que les projets ont une "valeur ajoutée" pour l'économie des pays bénéficiaires. Tant que l'investissement physique était conçu comme le principal moteur du développement, "l'approche projet" dominait l'évaluation de la performance, le suivi et la gestion des opérations. Cependant, la notion d'investissement a progressivement évolué; elle comprend désormais le capital humain, les ressources naturelles et le capital social. Cette évolution des théories du développement a également consacré le rôle primordial des politiques et des institutions dans la promotion du développement durable et de la croissance équitable, confirmant ainsi la thèse du "rôle central des effets secondaires" des projets de développement,<sup>7</sup> avec pour conséquence une dévalorisation des méthodes simplistes de calcul de coûts/bénéfices et la diversification des instruments de l'aide (graphique 1).

**Graphique 1. La réforme des objectifs de développement**



<sup>7</sup> Albert O. Hirschman. *Observations sur les projets de développement* (Washington D.C.- Brookings Institution - 1967).

Il a donc fallu adapter les méthodes d'évaluation à ces nouvelles priorités. La Banque Mondiale continue de penser que 10 pourcent est le rendement minimum indispensable pour que l'exécution d'un projet d'investissement soit jugée économiquement satisfaisante. Mais aujourd'hui l'évaluation des opérations de développement utilise un grand nombre de techniques relevant de plusieurs disciplines. L'efficacité du développement se définit comme une activité contribuant de façon efficace à la réalisation des objectifs de développement équitable et durable. Désormais, le département de l'évaluation des opérations note toutes les opérations en fonction des résultats obtenus (qualité des objectifs poursuivis et efficacité de leur exécution), de leur durabilité et de leur incidence sur le plan du développement institutionnel (encadré 2).

## Encadré 2. Évaluation de la performance du développement.

Le département de l'évaluation des opérations de la Banque Mondiale (DEO) emploie une méthode d'évaluation par objectifs basée sur cinq critères clés: les résultats, la durabilité, les effets de développement institutionnel, la performance de la Banque et celle de l'emprunteur. Pour évaluer *les résultats*, le DEO prend trois facteurs en considération: la validité des objectifs de l'intervention en fonction des besoins et des priorités institutionnelles du pays, l'efficacité, c'est à dire un jugement sur l'accomplissement réel ou potentiel des objectifs de développement, et enfin la productivité, c'est à dire la vérification que lesdits objectifs ont été – ou vont être – atteints sans utilisation de ressources excessives.

Le DEO évalue *la durabilité* en mesurant la résistance à long terme des flux nets de bénéfices. Pour cela il tente de répondre aux questions suivantes: Quelle est, au moment de l'évaluation, la résistance aux risques des flux nets futurs de bénéfices? Dans quelle mesure le projet est-il vulnérable à une évolution de l'environnement opérationnel? Le projet continuera-t-il de produire des bénéfices nets pendant une période aussi longue – voire plus longue – que les prévisions initiales? Le projet est-il capable de bien résister aux chocs et changements de circonstances? Bref, la durabilité reflète la sensibilité du projet à certains risques, mesurée par la probabilité que les bénéfices nets seront réalisés, voire dépassés, pendant la durée prévue de la vie économique de l'opération, et au delà.

L'analyse des *effets sur le développement institutionnel* mesure l'incidence du projet sur la capacité d'un pays ou d'une région d'utiliser ses ressources humaines, financières et naturelles de façon plus efficace, plus équitable et plus durable; elle évalue les résultats obtenus par chaque projet dans l'accomplissement de cette tâche.

Le jugement du DEO sur la performance de la Banque et de l'emprunteur évalue le comportement de chaque partenaire tout au long du cycle du projet, c'est à dire aux stades de l'identification, de la préparation, de l'évaluation et de la mise en oeuvre. L'évaluation de *la performance de la Banque* considère les dispositions prises par celle-ci pour assurer au départ la qualité du projet et pour appuyer son exécution grâce à une supervision adéquate (y compris les mesures organisant la transition vers l'exploitation courante du projet). L'évaluation de *la performance de l'emprunteur* examine la façon dont celui-ci s'est approprié le projet, a fait ce qu'il devait pour assurer la qualité de la préparation et de l'exécution et a rempli ses engagements contractuels, en vue de l'accomplissement des objectifs de développement et de durabilité.

Outre les projets d'investissement, les praticiens de l'aide ont diversifié la gamme des instruments dont ils disposent. Premièrement, les prêts aux politiques, qui conditionnent le décaissement de l'aide par l'exécution des réformes prescrites, sont d'un usage courant et utilisent une part importante des financements de la Banque Mondiale.<sup>8</sup> Deuxièmement, la complexité, la volatilité et le diversité croissante de l'environnement opérationnel ont rendu nécessaire l'adoption d'instruments plus flexibles.<sup>9</sup> Troisièmement, toutes les opérations servent de plus en plus à développer les capacités et à mieux connaître et comprendre les politiques.<sup>10</sup> Quatrièmement, les prêts programmes, qui appuient dans les pays des programmes de réduction de la pauvreté, font l'objet de projets pilotes. Les méthodes d'évaluation ont donc dû évoluer (encadré 3).

### Encadré 3. Adaptation des méthodes d'évaluation en fonction du paradigme dominant des politiques de développement

	Concepts de développement dominants	Caractéristiques des évaluations du développement
AUPARAVANT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux projets</li> <li>• Croissance animée par l'investissement</li> <li>• Substitution aux importations</li> <li>• Planification centrale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation des projets</li> <li>• Analyses de coûts/bénéfices</li> <li>• Calcul des prix de référence</li> <li>• Auto-évaluations</li> </ul>
MAINTENANT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorité aux besoins des pays</li> <li>• Ajustement structurel</li> <li>• Politiques d'ouverture économique</li> <li>• Décentralisation des décisions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluations des portefeuilles</li> <li>• Évaluations des politiques</li> <li>• Analyses de risques</li> <li>• Évaluations participatives</li> </ul>

<sup>8</sup> L'inefficacité des conditions imposées de l'extérieur à des gouvernements réticents explique que les prêts d'ajustement tendent à remplacer les conditions a priori par une récompense a posteriori pour les mesures déjà prises (la carotte remplace le bâton). Les Prêts Programmes Adaptables (PPA) et les Crédits d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (CARP) comprennent désormais des indicateurs de performance (cf. certains crédits d'appui à la réduction de la pauvreté, notamment en Ouganda).

<sup>9</sup> Madhur Gautam. *Rapport annuel 2000-2001 sur l'évaluation des opérations* (Washington DC – DEO/Banque Mondiale – 2002).

<sup>10</sup> Les économistes spécialisés dans la recherche prétendent depuis longtemps que la fongibilité des ressources financières contredit le principe d'additionnalité que les évaluations de projets avaient l'habitude de considérer comme un acquis.

## Le nouveau paradigme du développement

Un nouveau paradigme se développe quand un groupe de professionnels modifie sa vision des réalités et se met d'accord sur des "généralisations symboliques" dans son domaine d'expertise.<sup>11</sup> Le paradigme du développement de Monterrey combine *l'orientation vers les résultats, l'appropriation par les nationaux* des réformes de politiques, *le partenariat* entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile et une *vision globale à long terme* qui reconnaît les interactions entre les secteurs et les thèmes de développement.

Les principes d'efficacité de l'aide adoptés par le *Comité d'aide au développement* (CAD) de l'*Organisation de Coopération et de Développement Économiques* (OCDE) intègrent ces différents éléments.<sup>12</sup> Les mêmes principes dominent le *Cadre de Développement Intégré* (CDI) et le *Programme pour la Réduction de la Pauvreté* (PRP) approuvé par le *Comité du Développement* des gouverneurs de la Banque Mondiale.<sup>13</sup> Ils sont également à la base du *Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement* (CNUAD) destiné à renforcer la cohérence, dans les pays, des activités des agences spécialisées des Nations Unies.

Le nouveau paradigme représente un défi majeur pour la coopération pour le développement et pour les évaluations.<sup>14</sup> Sur le plan des *résultats*, pour réaliser les objectifs de développement du millénaire en matière de revenu et de réduction de la pauvreté, il faudrait qu'au cours des quinze prochaines années la croissance des revenus par tête des pays en développement soit deux fois plus rapide qu'au cours des années 1990. Seuls 33 pays en développement sont en voie de réaliser cet objectif. Soixante cinq pays ont peu de chances de l'atteindre sans des réformes majeures de leurs politiques et une augmentation de l'aide. De la même façon, il est peu probable qu'il sera possible de réduire de moitié dès 2015 le nombre des humains souffrant de malnutrition et d'atteindre plusieurs des autres objectifs du millénaire, compte tenu des incertitudes concernant l'accomplissement des réformes politiques et institutionnelles dans les pays en développement, l'augmentation de l'aide et l'adoption de politiques globales plus équitables (graphique 2).

---

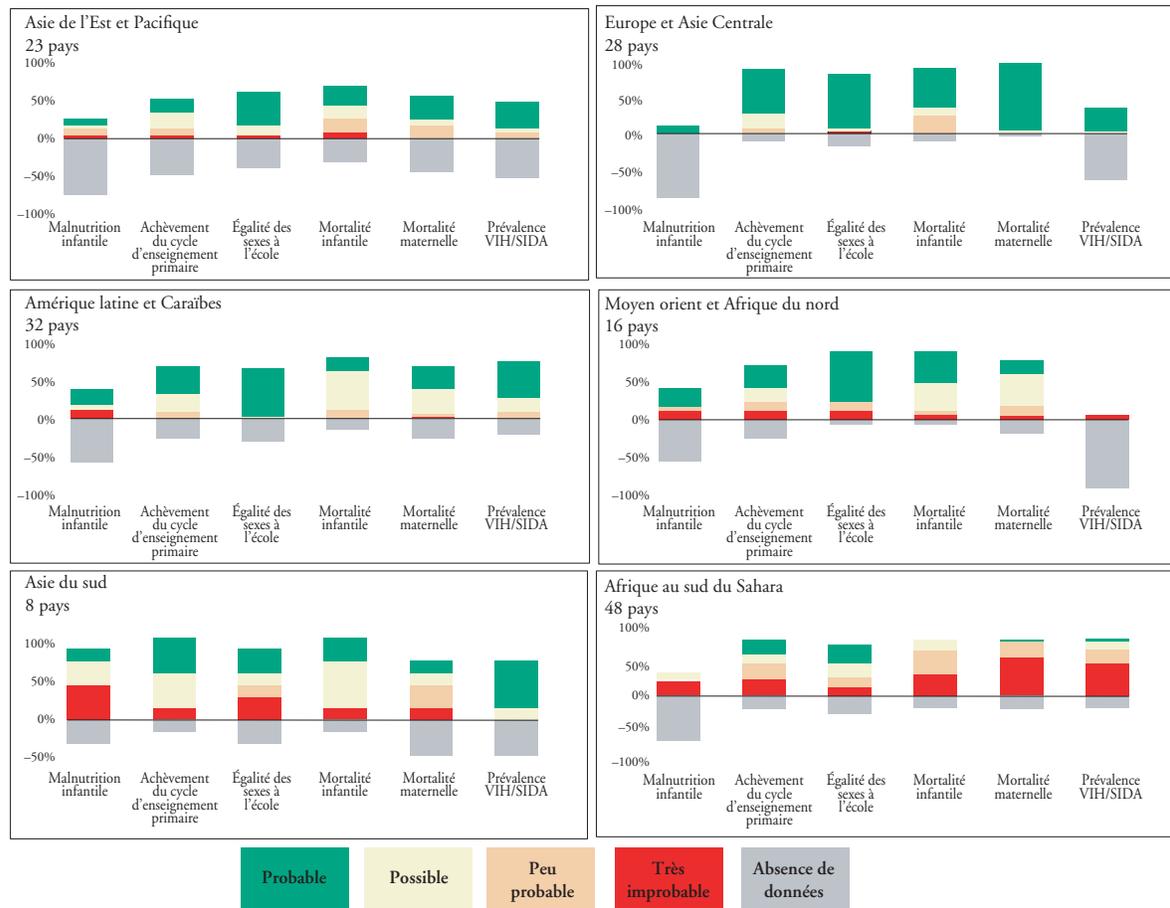
<sup>11</sup> Thomas S. Kuhn. *La structure des révolutions scientifiques* (Chicago et Londres - University of Chicago Press - 1996).

<sup>12</sup> Comité d'aide au développement (CAD). *Principes d'une aide efficace*. (Paris - Organisation de Coopération et Développement Économiques - 1992).

<sup>13</sup> Nagy Hanna et autres auteurs. *Revue annuelle pour 1999 de l'efficacité du développement* (Washington D.C.: DEO/Banque Mondiale 2000) et Département de l'évaluation des opérations (DEO) "Vers une stratégie de développement intégré. Précis No. 197 (Washington D.C. DEO 1999).

<sup>14</sup> Les Objectifs de développement du millénaire comprennent 18 résultats attendus et 48 indicateurs (voir encadré 1).

## Graphique 2. Les Objectifs de développement du millénaire vont-ils être atteints?<sup>15</sup>



### Indicateurs et résultats attendus

**Malnutrition infantile.**  
**Indicateur.**  
 Malnutrition des enfants de moins de 5 ans mesurée par le poids par âge.  
**Résultat attendu.**  
 Réduire ce taux de moitié de 1990 à 2015.

**Enseignement primaire.**  
**Indicateur.**  
 Pourcentage d'enfants d'âge scolaire terminant la dernière classe de l'école primaire.  
**Résultat attendu.**  
 100% dès 2015.

**Égalité des sexes à l'école.**  
**Indicateur.**  
 Pourcentage de filles et de garçons dans l'enseignement primaire et secondaire.  
**Résultat attendu.**  
 Égalité des taux de scolarisation dès 2005.

**Mortalité infantile.**  
**Indicateur.**  
 Mortalité des enfants de moins de 5 ans.  
**Résultat attendu.**  
 Diminution des deux tiers de 1990 à 2015.

**Mortalité maternelle.**  
**Indicateur.**  
 Décès de mères pour 100.000 naissances.  
**Résultat attendu.**  
 Diminution des trois quarts de 1990 à 2015.

**VIH/SIDA.**  
**Indicateur.**  
 Prévalence VIH/SIDA chez les jeunes femmes de 15 à 24 ans.  
**Résultat attendu.**  
 Arrêter la progression et amorcer un renversement de la tendance dès 2015.

<sup>15</sup> Banque Mondiale – Groupe de l'économie du développement. *Indicateurs du développement dans le monde pour 2002: Les Objectifs de développement du millénaire.* (Washington DC – Banque Mondiale 2002).

En ce qui concerne *l'appropriation* des réformes de politiques, une étude du DEO sur 43 pays en ajustement au cours de la période 1975-1996 montre que seuls 12 pour cent de ces pays ont prouvé qu'ils avaient la capacité et l'engagement nécessaires pour mettre en oeuvre des réformes majeures et durables de leurs politiques. Dans ces pays le taux de croissance du PNB par tête est trois fois supérieur à celui des pays n'ayant pas encore ajusté durablement leurs politiques et six fois supérieur à celui des pays ayant hésité entre de mauvaises politiques et le lancement de réformes plus vigoureuses.<sup>16</sup>

En ce qui concerne le *partenariat*, les pays développés ne tiennent pas leur engagement de doubler leur aide, qu'implique la réalisation des objectifs du millénaire. En outre le protectionnisme progresse et les réformes de l'aide sont lentes et partielles. Enfin il n'est pas facile de concilier l'adoption d'une vision globale et totale du développement à long terme avec la sélectivité nécessaire pour l'efficacité des résultats.<sup>17</sup>

## **L'aide est-elle efficace?**

Il y a consensus en faveur d'un mode de développement fondé sur la croissance, dans le cadre d'une économie de marché et d'un accès équitable aux services et minimums sociaux. Mais les situations initiales, les ressources disponibles et les contraintes politiques et économiques varient tellement selon les pays et les régions qu'il n'est pas possible de faire l'unanimité sur un modèle de réformes de politiques. Les bailleurs de fonds ne sont pas non plus d'accord sur les stratégies d'assistance appropriées dans le cas de pays handicapés par la guerre, la corruption ou l'absence d'engagement en faveur de saines politiques.

Selon les pessimistes, les efforts entrepris à l'échelle mondiale pour réduire la pauvreté sont inefficaces. L'histoire de l'aide au développement est jalonnée par les nombreux exemples d'expériences coûteuses et ratées et ceux qui plaident en faveur d'engagements quantitatifs précis sur les volumes d'aide sont tout simplement mal informés. En sens inverse, les optimistes prétendent que, dans l'ensemble, l'aide au développement a remarquablement réussi. Ils pensent que les conditions de la croissance sont aujourd'hui bien connues et recommandent une augmentation de l'aide en faveur des bonnes performances au service de la réduction de la pauvreté.

Il n'est pas douteux qu'au cours des 50 dernières années des résultats exceptionnels ont été obtenus sur le plan de la croissance économique et de l'amélioration des indicateurs sociaux. Mais la croissance impressionnante de la Chine et les résultats honorables de l'Inde (deux grands pays très peuplés n'ayant d'ailleurs reçu qu'une aide modeste) pèsent d'un poids très

---

<sup>16</sup> Robert Buckley – *Revue annuelle de l'efficacité du développement pour 1998* (Washington D.C.: DEO/Banque Mondiale 1999).

<sup>17</sup> Nagy Hanna et Robert Picciotto: *Faire en sorte que le développement réussisse: L'apprentissage du développement dans un monde de pauvreté et de richesse*. Séries de publications de la Banque Mondiale sur l'évaluation et le développement. Tome 4 (Washington DC – Banque Mondiale 2002).

lourd sur les statistiques mondiales. Ailleurs, c'est seulement en Asie de l'Est que des résultats substantiels ont été obtenus sur le plan de la réduction de la pauvreté. Aucun progrès dans ce domaine n'a été réalisé en Amérique latine et la pauvreté a augmenté en Afrique et dans les anciens pays de l'Union Soviétique.<sup>18</sup> Par conséquent, l'efficacité du développement implique une approche au cas par cas, basée sur des expertises compétentes et l'analyse des meilleures pratiques (et non pas sur l'application rigide de prescriptions universelles). D'où la nécessité d'améliorer la gestion, la mesure et l'évaluation de la performance.

## **Implications pour la gestion de la performance**

Les opinions publiques exigent de plus en plus que les dirigeants rendent compte des résultats obtenus. Les agences spécialisées dans l'analyse de la performance des sociétés ont mis au point des indicateurs qui permettent d'orienter les capitaux vers de sains investissements sur le plan social et environnemental. Les entreprises ont adopté trois séries de critères comptables pour évaluer la performance des investissements. Spontanément ou contraintes par la loi, les entreprises publient des rapports plus clairs et plus complets. De plus en plus les fonds de pension retirent leurs capitaux des entreprises dont la gestion sociale et la performance environnementale sont inadéquates. Les organisations non gouvernementales analysent attentivement l'impact de l'aide et des investissements étrangers directs sur le développement social.

Le moment est donc venu d'appliquer des méthodes similaires dans le domaine de l'aide. Le nouveau paradigme du développement met l'accent sur les résultats, le partenariat, la coordination et la responsabilité. Il faut donc que l'excellence domine la gestion de la performance. Pour accroître l'efficacité des programmes de développement, les organismes d'aide doivent réformer leurs structures, leurs produits et leurs processus.

Les opérations de développement sont encore dominées par le financement des projets. Les projets sont un instrument fiable pour le transfert de fonds d'aide dans des pays dont les administrations publiques sont souvent mal gérées, voire corrompues. Une étude récente de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) montre que la plupart des pays pauvres très endettés restent incapables de suivre de façon adéquate les dépenses affectées à la réduction de la pauvreté.<sup>19</sup> Les contrôles portent principalement sur l'acquisition des biens et services, les décaissements et l'audit des fonds, ainsi que sur le respect des engagements pris sur le plan social et dans le domaine de l'environnement. Ces contrôles sont l'un des facteurs qui augmentent le coût des opérations d'aide au développement.

---

<sup>18</sup> Jehan Arulpragasam et Giovanna Prennushi: *La réduction de la pauvreté et la Banque Mondiale – Progrès vers l'opérationnalisation du rapport sur le développement dans le monde 2000/01* (Washington DC – Banque Mondiale 2000).

<sup>19</sup> Banque Mondiale/FMI: *Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques pour la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE)* (Washington D.C. Banque Mondiale 2002).

La coordination de l'aide est le plus souvent inadéquate et ne tient pas compte des avantages comparatifs des partenaires. La multiplication des bailleurs de fonds et le déclin des volumes de financement ont affecté l'efficacité de l'aide. Peu de progrès ont été réalisés vers l'harmonisation des financements, des processus et des rapports. La mise en commun des ressources pour le financement de programmes sectoriels n'est pratiquée que de façon exceptionnelle.

Pour les bénéficiaires, l'administration de l'aide est une lourde tâche qui mobilise des compétences que les gouvernements devraient consacrer au renforcement de l'ensemble de leurs services.<sup>20</sup> Une gestion efficace du service public et une évaluation des responsabilités basée sur les résultats obtenus nécessite la participation de la société civile et du secteur privé.<sup>21</sup> Mais une participation accrue des citoyens à la gestion publique est une entreprise coûteuse quand elle est organisée projet par projet.

## Implications pour la mesure de la performance

D'abord et surtout, la portée des indicateurs du développement ne doit pas être limitée à la mesure des inputs (nombre de projets, volume des engagements, décaissements, etc.); il faut que ces indicateurs enregistrent les effets des programmes, c'est à dire les produits, les résultats et les impacts. Deuxièmement, il convient de recentrer les opérations de suivi et d'évaluation sur les programmes de pays au lieu des projets individuels. Troisièmement, les indicateurs choisis doivent permettre de suivre les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs du millénaire – comme d'ailleurs vers les objectifs intermédiaires des programmes de pays. Quatrièmement, il convient d'évaluer la performance des différents partenaires, en fonction des responsabilités de chacun et de leurs obligations réciproques. Dans le cas des agences d'aide au développement, la mise en oeuvre de ces principes devrait se matérialiser par des tableaux analysant la performance de l'institution dans le cadre d'une gestion basée sur les résultats (graphique 3).

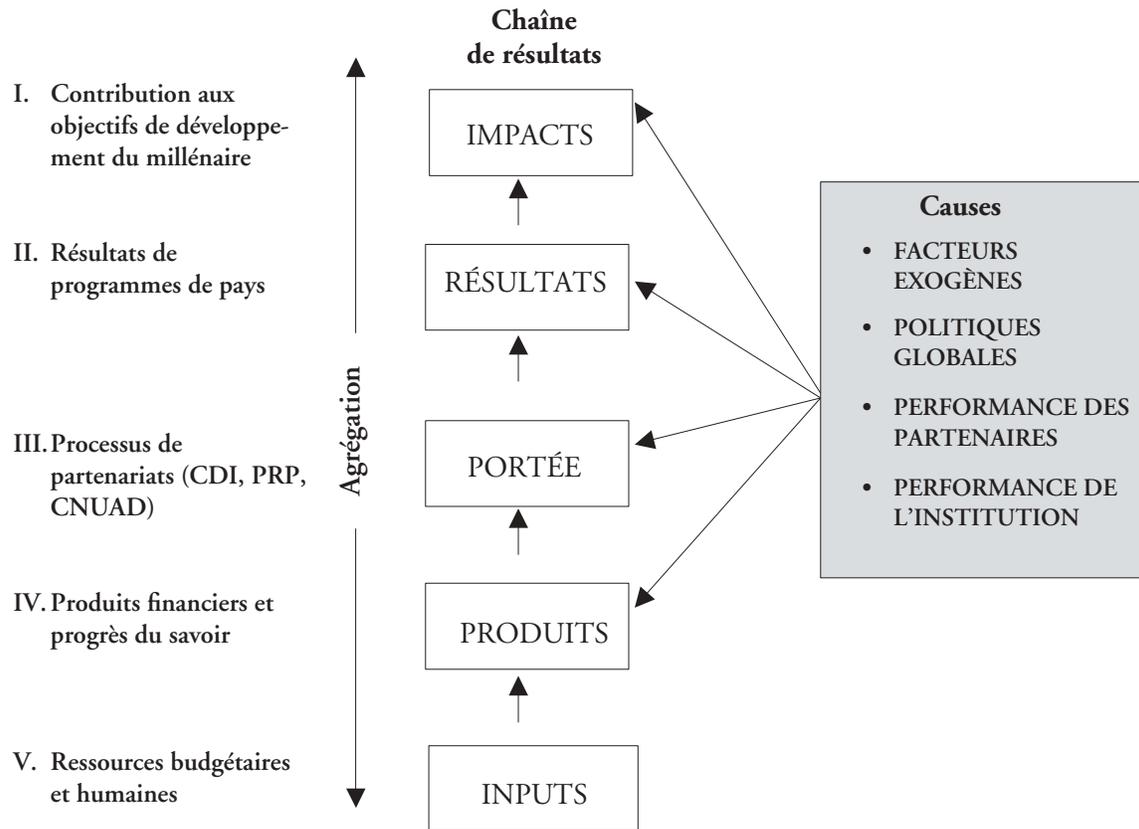
Il s'agit là d'une tâche bien difficile si l'on considère que, même au niveau des *projets*, les résultats obtenus en matière de suivi et d'évaluation sont tout à fait inadéquats. Une explication partielle est le manque de capacité nationale en matière d'évaluation. Les causes en sont aussi les distorsions dans les systèmes d'incitation et la faible priorité que bailleurs de fonds et bénéficiaires accordent à la comparaison des inputs et des résultats (produits, résultats et impacts). Le problème est aggravé par un recours insuffisant à des vérifications indépendantes par des institutions académiques et des organisations non gouvernementales compétentes. Enfin, la dispersion de l'aide sur des centaines de projets augmente le coût des travaux de collecte et d'interprétation des données. Une amélioration rapide de la situation est peu probable tant que les bailleurs de fonds n'auront pas réformé leurs procédures et mis en commun leurs ressources pour des financements de programmes.

---

<sup>20</sup> Département de l'évaluation des opérations. *Vers le développement de partenariats: La coordination de l'aide et la Banque Mondiale*. (Washington DC – Banque Mondiale 2001).

<sup>21</sup> Département de l'évaluation des opérations. *La performance du secteur public – Le rôle critique des évaluations* (Washington D.C. - Banque Mondiale 1998).

### Graphique 3. Modèle de tableau analysant la performance d'une institution.



Au niveau des *pays*, les bailleurs de fonds axent leurs efforts sur la production d'enquêtes auprès des ménages et l'amélioration des statistiques nationales. Ils négligent l'évaluation rationnelle des programmes de dépenses publiques par des études systématiques et des évaluations participatives. Il est d'ailleurs bien difficile d'évaluer les stratégies d'assistance aux pays.<sup>22</sup> Rare est l'utilisation des chaînes de résultats pour identifier les liens entre les programmes, les projets et les effets sur le développement, y compris l'accomplissement des objectifs du millénaire. Trop peu a été fait pour développer les capacités d'évaluation; les données nécessaires sont rarement collectées et interprétées, ou ne sont guère utilisées dans les processus de décision.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Joseph S. Wholey – *Déterminer ce qui est évaluable: Améliorer les évaluations, la gestion et la performance* (Washington DC – US General Accounting Office and University of Southern California – 2002).

<sup>23</sup> Département de l'évaluation des opérations. *Rapport annuel 2002 sur le développement de la capacité d'évaluation* (Washington DC – DEO/Banque Mondiale, en préparation).

Au niveau *global*, le suivi et l'évaluation sont pratiquement inexistants.<sup>24</sup> Les programmes collectifs visant à produire des biens publics globaux ne font pas l'objet d'évaluations préalables indépendantes et par conséquent comportent rarement des objectifs précis et des indicateurs de performance vérifiables. En outre, l'impact des politiques des pays développés sur les pays pauvres n'est pas évalué de façon systématique, alors que les décisions des gouvernements des pays développés affectent profondément l'aide, l'endettement, les investissements étrangers, la pollution, les migrations et les régimes de propriété intellectuelle.

## Implications pour les évaluations de performance

Le nouveau paradigme du développement a aussi d'importantes conséquences pour la qualité des évaluations. Les bases théoriques de l'évaluation de performance par objectifs sont déjà établies. Mais la fiabilité des évaluations dépend en grande partie de leur gouvernance, c'est à dire de la création *d'unités d'évaluation indépendantes* relevant du pouvoir législatif, d'autorités supérieures ou de tout autre mécanisme de vérification indépendant.<sup>25</sup> Cet élément fondamental de la fiabilité est absent dans la plupart des systèmes d'évaluation utilisés par les gouvernements, les entreprises et les agences de développement. Le recours fréquent à des consultants n'est pas une garantie d'indépendance.

L'indépendance ne signifie pas l'isolement. Les systèmes d'évaluation doivent comporter à la fois des évaluations indépendantes et des auto-évaluations. Celles-ci doivent être participatives et intégrées dans les processus opérationnels des services publics et des agences de développement, l'objectif étant de combiner l'identification des responsabilités, les progrès du savoir et la flexibilité. Ceci signifie que les auto-évaluations doivent être intégrées dans tous les processus institutionnels et dans toutes les opérations au niveau des projets et des pays et au niveau global. Quant aux évaluations indépendantes, elles doivent vérifier la rigueur et la qualité des auto-évaluations. Bref, le suivi et l'évaluation doivent être considérés comme des obligations institutionnelles. Les évaluations indépendantes et les auto-évaluations sont pour le secteur public ce que sont pour le secteur privé les documents comptables et les audits.

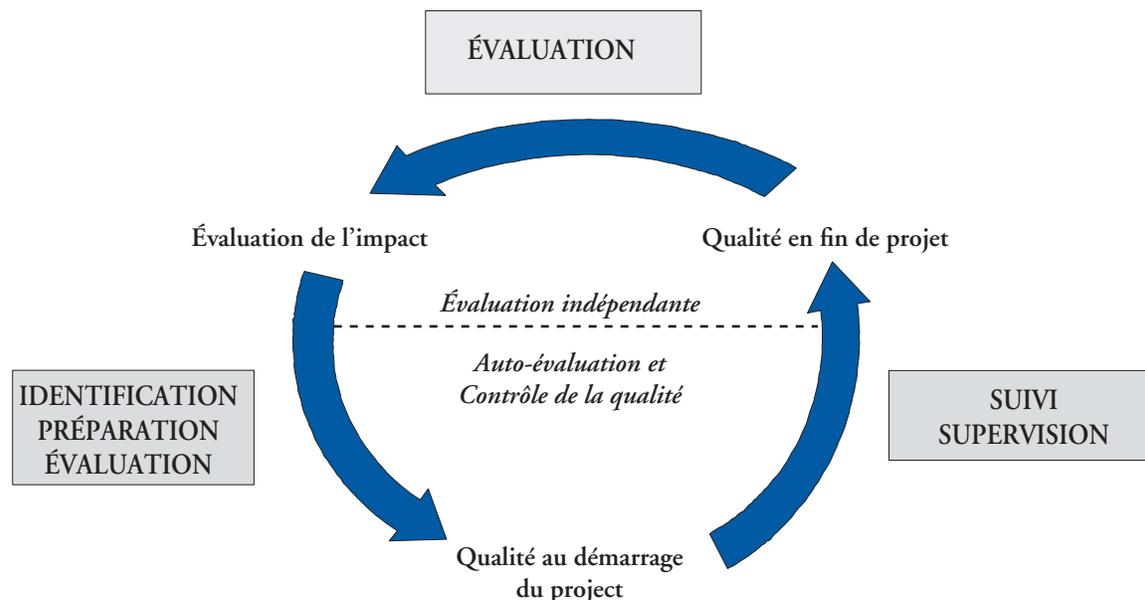
L'excellence en matière d'évaluation nécessite l'adoption de moyens d'investigation et d'instruments d'analyse adéquats utilisés par des évaluateurs compétents et expérimentés. La production d'évaluations dans les délais prescrits suppose l'existence de *contrôles de qualité* "en temps réel" – ayant pour objet le conseil et le développement des capacités – qui complètent les évaluations rétrospectives des projets d'investissement et des opérations d'ajustement (graphique 4).

---

<sup>24</sup> Uma Lele. *Politiques et programmes publics globaux* (Washington DC – DEO /Banque Mondiale – en préparation).

<sup>25</sup> Contrôleur Général des États Unis. *Les standards des audits publics - Révision de 1994* (Washington DC – GPO 1994).

#### Graphique 4. Les évaluations doivent être connectées avec des contrôles de qualité en temps réel.



#### Le programme de pays comme "unité de compte"

Le passage du projet au *programme de pays*, devenu "l'unité de compte" de la gestion et de l'évaluation de la performance, nécessite l'emploi de méthodes de triangulation permettant de surmonter trois grands problèmes méthodologiques: (i) l'allocation des fonds d'aide (ii) leur agrégation; et (iii) l'attribution des résultats.<sup>26</sup>

Comme l'efficacité du développement dépend en grande partie de la qualité des politiques et de l'environnement institutionnel, il est essentiel que les *allocations des fonds d'aide* soient basées *sur la performance*. Ces allocations doivent tenir compte du résultat des évaluations. Elles impliquent donc la préparation régulière, au niveau des pays, d'indicateurs sur les politiques et les institutions. Le choix de ces indicateurs pose des problèmes théoriques complexes et leur interprétation suppose l'existence de contrôles de qualité objectifs et transparents.<sup>27</sup> Un autre facteur déterminant de l'efficacité de l'aide est la sélectivité des instruments et le choix de produits conformes aux avantages comparatifs de chaque bailleur de fonds (grâce à la coordination de l'aide).<sup>28</sup>

<sup>26</sup> John Johnson et Ruben Lamdany – *La méthodologie du DEO pour les évaluations de l'assistance aux pays*. (Washington DC – DEO/Banque Mondiale, en préparation).

<sup>27</sup> Stephen Eccles: "Revue de l'IDA – Revue d'un système d'allocations basé sur la performance – IDA 10-12 – Séries de documents de travail du DEO (Washington DC – DEO 2001)

<sup>28</sup> William Battaile: *Revue annuelle de l'efficacité du développement pour 2001: Faire des choix* (Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale 2002).

L'emploi d'indicateurs de performance et les allocations des fonds d'aide sont deux activités connexes. Idéalement, les indicateurs devraient permettre de suivre l'exécution des objectifs du millénaire et de les relier (sur des bases théoriques explicites ou implicites)<sup>29</sup> avec les réformes de politiques et les mesures institutionnelles recommandées par le programme d'assistance au pays. Cette méthode aurait pour effet d'intégrer la dimension "évaluation basée sur les résultats" dans l'analyse des progrès réalisés par le programme de pays.

Le problème de l'agrégation se pose du fait que la qualité d'un programme de pays doit aussi être jugée sur la base de la qualité de ses différentes composantes. Il s'agit là d'une technique de "méta-évaluation" impliquant que chaque composante fait l'objet d'une évaluation de routine. Néanmoins, un jugement global sur l'ensemble d'un programme n'est pas nécessairement équivalent à la synthèse des évaluations des opérations individuelles. En effet, l'importance relative de chaque composante ne peut pas être appréciée de façon isolée. Selon la qualité du programme et du dialogue avec le pays, il est possible qu'il y ait synergie entre les financements, les services de conseil et les autres opérations orientées vers l'acquisition de savoir. Mais le tout peut être plus (ou moins) que la somme des parties.<sup>30</sup>

Enfin, le problème de l'attribution est lié à l'évaluation de la contribution des différents partenaires qui (comme la situation initiale du pays et les facteurs exogènes) influence les résultats obtenus sur le plan du développement et l'impact que peuvent avoir les programmes d'assistance aux pays. Cette évaluation porte principalement sur l'application par les acteurs du développement des politiques agréées et des procédures imposées par leur propre gouvernance. Elle implique la consultation de groupes-cibles, des enquêtes auprès des clients et l'existence de comités consultatifs.

## Vers une nouvelle architecture des évaluations

De même que le manque de cohérence augmente le coût de la gestion de l'aide, la dispersion des produits d'évaluation et la diversité des méthodes utilisées par les bailleurs de fonds ont un coût pour les pays en développement (le "bombardement des évaluations"). Là encore la solution réside dans l'harmonisation et la coordination des activités et le développement de partenariats. Des efforts plus grands doivent être faits pour promouvoir la convergence des méthodes d'évaluation grâce à la création de réseaux d'évaluateurs, le développement des capacités d'évaluation et la promotion d'associations professionnelles (telles que l'Association internationale pour l'évaluation du développement),<sup>31</sup> grâce aussi à des évaluations conjointes ou parallèles et à des évaluations de pays liées au renforcement des techniques de gestion des dépenses publiques.

---

<sup>29</sup> Département de l'évaluation des opérations. *Suivi et évaluations: Instruments, méthodes et conceptions* (Washington D.C.: Banque Mondiale - 2002).

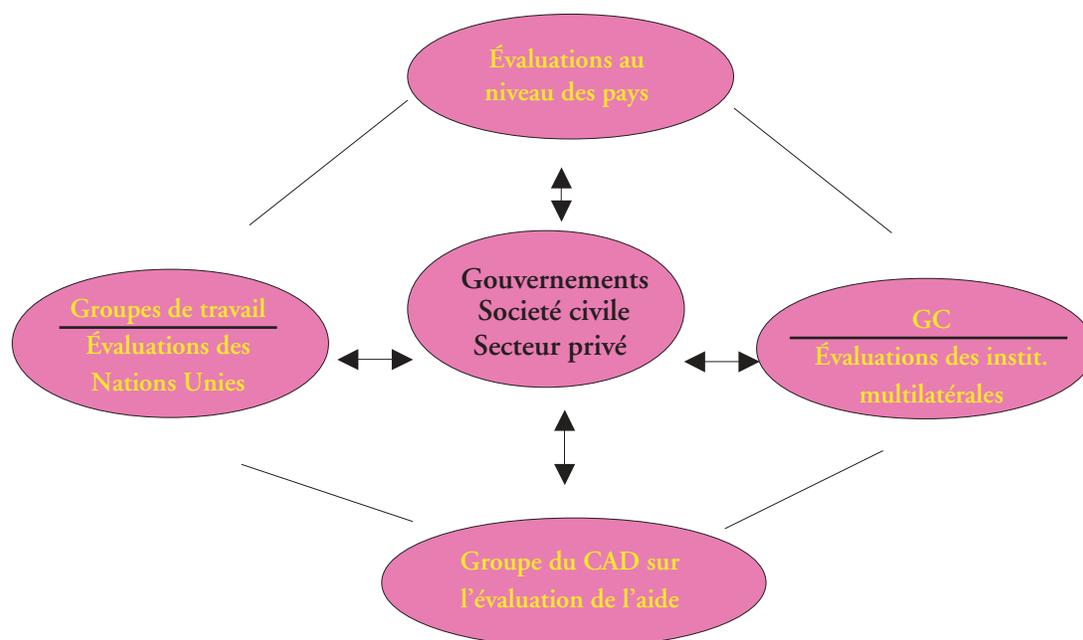
<sup>30</sup> William Battaille: *Revue annuelle de l'efficacité du développement pour 2001: Faire des choix* (Washington D.C. - DEO/Banque Mondiale 2002).

<sup>31</sup> L'association internationale pour l'évaluation du développement vise à renforcer et à légitimer les sociétés et associations d'évaluation grâce à la promotion systématique de l'évaluation dans la société civile. Elle développera les capacités d'évalua-

Les banques multilatérales de développement ont fait des progrès vers l'harmonisation des méthodes d'évaluation des projets. Ces institutions ont également entrepris des évaluations conjointes ou parallèles des programmes d'aide aux pays. Les progrès sont plus lents chez les bailleurs de fonds bilatéraux et aux Nations Unies. En fait, l'harmonisation des méthodes d'évaluation de l'aide aux pays ne progressera guère tant que les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux n'auront pas harmonisé leurs politiques opérationnelles et renforcé la coordination de l'aide en vue de mobiliser les avantages comparatifs et de pratiquer la sélectivité.

Logiquement, la mise en oeuvre d'un programme de réduction de la pauvreté au niveau d'un pays suppose l'application du nouveau paradigme que reflète le consensus de Monterrey. L'architecture du développement devra être réformée. La nouvelle architecture reposera nécessairement sur la mise en commun des fonds d'aide qui seront répartis sur la base des performances et des résultats. Pour faciliter cette évolution, un suivi et des évaluations de haute qualité seront nécessaires pour définir qui est responsable et organiser les progrès du savoir dans les pays et au niveau global. Il n'est donc pas trop tôt pour établir les fondations d'une architecture d'évaluation au niveau des pays impliquant le système des Nations Unies, les banques multilatérales de développement et les bailleurs de fonds bilatéraux, ainsi que les gouvernements, la société civile et le secteur privé, avec pour objectif de relever le défi de la réduction globale de la pauvreté (graphique 5).

**Graphique 5. Vers une nouvelle architecture des évaluations.**



tion, mettra au point les principes et procédures, encouragera le développement de nouvelles sociétés et associations, mettra des ressources à la disposition d'activités communes et sera un forum pour des débats sur la théorie et les bonnes pratiques en matière d'évaluation.

## Bibliographie

- Jehan Arulpragasam et Giovanna Prennushi (2000). *La réduction de la pauvreté et la Banque Mondiale. Progrès vers l'opérationnalisation du rapport sur le développement dans le monde de 2000-01*. Washington DC – Banque Mondiale.
- William Battaile (2002). *Revue annuelle de l'efficacité du développement pour 2001: Faire des choix*. Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale.
- Contrôleur Général des États Unis (1994). *Les standards des audits publics – Révision de 1994*. Washington D.C.- GPO.
- Comité de l'aide au développement - CAD (1992). *Principes d'une aide efficace*. Paris- Organisation de Coopération et de Développement Économiques.
- Stephen Eccles (2001) "Revue de l'IDA – Revue d'un système d'allocations basé sur la performance – IDA 10-12" Séries de documents de travail du DEO. Washington D.C. – Banque Mondiale.
- Madhur Gautam (2002). *Rapport annuel 2000-2001 sur l'évaluation des opérations*. Washington D.C. DEO.
- Christopher D.Gerrard, Marco Ferroni et Ashoka Mody (2001). *Politiques et programmes publics globaux: Implications pour les financements et les évaluations – Compte rendu d'un atelier de la Banque Mondiale*. Washington D.C. – DEO.
- Nagy Hanna et autres auteurs (2000). *Revue annuelle 1999 de l'efficacité du développement*. Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale.
- Albert O.Hirschman (1967). *Observations sur les projets de développement*. Washington D.C. - Brookings Institution.
- John Johnson et Ruben Lamdany. En preparation. *La méthodologie du DEO pour les évaluations de l'assistance aux pays*. Washington D.C. DEO/Banque Mondiale.
- Timothy Johnson et William Battaile (2001). *Revue annuelle pour 2000 de l'efficacité du développement: De la stratégie aux résultats*. Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale.
- Thomas S. Kuhn (1996). *La structure des révolutions scientifiques*. Chicago et Londres - The University of Chicago Press.
- Uma Lele (en préparation). *Politiques et programmes publics globaux*. Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale.

DEO (Département de l'évaluation des opérations). En préparation. *Rapport annuel 2002 sur le développement de la capacité d'évaluation*. Washington D.C. – DEO/Banque Mondiale.

———. (2002) *Suivi et évaluations: instruments, méthodes et conceptions*. Washington D.C. Banque Mondiale.

———. (2001). *Vers le développement de partenariats: la coordination de l'aide et la Banque Mondiale*. Washington D.C. – Banque Mondiale.

———. (Automne 1999). “Vers une stratégie de développement intégré” Précis No. 197. Washington D.C.-DEO

———. (1998). *La performance du secteur public – Le rôle critique des évaluations*. Washington D.C. – Banque Mondiale.

Nicholas Stern, Ian Goldin, Halsey Rogers, et autres auteurs. *Le rôle et l'efficacité de l'aide au développement: Leçons de l'expérience de la Banque Mondiale*. Washington D.C. – Banque Mondiale.

Joseph Stiglitz (2002). “Un régime équitable pour le monde”. New York Review of Books. 23 mai.

Nations Unies (2002). *Le financement du développement: Importance d'une collaboration globale*. Rapport du Secrétaire Général au comité chargé de préparer une session internationale et intergouvernementale de haut niveau sur le financement du développement. New York.

Joseph S. Wholey (2002). *Déterminer ce qui est évaluable: Améliorer les évaluations, la gestion et la performance*. Washington DC. US General Accounting Office et University of Southern California.

Banque Mondiale/FMI (2002). *Mesures visant à renforcer le suivi des dépenses publiques pour la réduction de la pauvreté dans les pays pauvres très endettés (PPTE)*. Washington D.C. – Banque Mondiale.

Banque Mondiale (2002). *Indicateurs du développement dans le monde 2002: Les objectifs de développement du millénaire*. Washington D.C. – Banque Mondiale.

Banque Mondiale (1997). *Rapport sur le développement dans le monde pour 1997: Le rôle de l'État dans un monde en évolution*. New York, NY: Oxford University Press (pour la Banque Mondiale).



