

# Précis



## Vers un développement impulsé par les pays : Évaluation multipartite du CDI

Le Cadre de développement intégré (CDI) part d'un postulat essentiel : la façon dont l'aide au développement est dispensée, et pas seulement son contenu, influe beaucoup sur son efficacité, et cette aide internationale a pour objectif fondamental la réduction de la pauvreté. Il s'articule autour de quatre principes — *le caractère holistique du programme de développement à long terme ; l'orientation sur les résultats ; la prise en charge du processus par le pays concerné ; et l'établissement d'un partenariat ayant le pays pour élément moteur* — qui répondent tous à des carences ayant affecté l'aide au développement et représentent une façon d'améliorer les choses. Une évaluation du CDI récemment effectuée avec le concours de plusieurs parties prenantes a fait le point sur son état d'avancement et formulé des recommandations pour permettre à son application de se poursuivre en connaissance de cause.

### Contexte

Au milieu des années 90, les organismes d'aide internationale ont engagé, sur leur action, une autoévaluation sans concession, poussés en cela par les préoccupations croissantes suscitées par la façon dont l'aide était utilisée et gérée. Quelque quinze années d'ajustement structurel semblaient avoir produit trop peu de résultats positifs et durables, surtout en Afrique subsaharienne. Des critiques de plus en plus vives, surtout de la part des organisations non gouvernementales, étaient formulées à l'encontre des programmes d'ajustement structurel financés par l'aide,

auxquels il était reproché, au mieux, d'ignorer les pauvres et, au pire, de les appauvrir encore davantage. D'autres voix faisaient état des pressions subies par les pays en développement lorsqu'ils tentaient de satisfaire aux obligations disparates de tous les organismes d'aide travaillant à l'intérieur de leurs frontières. La conclusion qui s'imposait était que l'aide internationale ne produisait pas tout son potentiel, et que des mesures correctives devaient être prises.

Alors que bailleurs de fonds et pays bénéficiaires commençaient à rechercher des solutions, le président de la Banque mondiale,



### Encadré 1. Les principes du CDI : que recouvrent-ils ?

**Le caractère holistique du programme de développement à long terme :** *Les stratégies de développement doivent être globales et holistiques, et s'inspirer d'une vision à long terme.* L'accent mis, dans le passé, sur les pressions en termes de stabilisation macroéconomique à court terme et au niveau des balances de paiements l'a emporté sur les considérations structurelles et sociales à long terme (expansion et amélioration des installations éducatives et sanitaires, entretien de l'infrastructure et formation d'une nouvelle génération de fonctionnaires, par exemple). Les cadres de développement ne doivent plus être uniquement axés sur les aspects macroéconomiques à court terme, mais englober aussi les considérations structurelles et sociales dans le cadre d'un projet de société s'inscrivant dans la durée.

**L'orientation sur les résultats :** *Les acquis du développement ne doivent pas se mesurer en termes d'intrants-extrants, mais du point de vue des réalisations et des impacts, ainsi que des résultats sur le terrain.* L'accent mis de tout temps sur les niveaux de décaissements et les apports de projets a abouti à mesurer l'affectation et la consommation de ressources. Ce qui compte vraiment, c'est l'impact sur les individus et leurs besoins.

**La prise en charge du processus par les pays :** *Les objectifs et stratégies de développement doivent être « pris en main » par le pays, sur la base d'une vaste participation des citoyens à leur élaboration.* L'aide fournie à l'initiative des bailleurs de fonds au titre de l'ajustement structurel a certes été parfois efficace mais, dans bien des cas, les mesures d'ajustement douloureuses et prolongées ont fini par être réduites à néant. Quand les pays ont plus d'influence sur la conception des réformes, leurs dirigeants et citoyens seront plus déterminés à assurer l'application.

**L'établissement d'un partenariat ayant le pays pour élément moteur :** *Les pays bénéficiaires doivent prendre l'initiative de la gestion et de la coordination de l'aide dans le cadre de partenariats regroupant les différents intervenants.* Les relations donateurs-bénéficiaires doivent être activement gérées par le pays visé, dans un contexte de partenariat, et non pas déterminées par les préférences des bailleurs de fonds. Les partenariats reposant sur une confiance mutuelle et des consultations peuvent améliorer la coordination de l'aide et réduire les dysfonctionnements, l'asymétrie des relations de pouvoir et les tensions des programmes d'aide pilotés par les bailleurs de fonds.

James Wolfensohn, proposait en janvier 1999 le CDI comme nouveau mode d'opération pour la Banque. Ce cadre partait du postulat selon lequel tous les acteurs du développement (gouvernements, organismes multilatéraux et bilatéraux, société civile, secteur privé) jouent un rôle dans la réduction de la pauvreté et l'établissement d'un développement équitable et durable. Prises individuellement, les quatre composantes du CDI n'avaient rien de nouveau. L'aspect novateur du CDI consistait à les rassembler dans un cadre uniforme et équilibré pour lutter contre la pauvreté, et à promouvoir résolument ce cadre en tant que principe organisateur pour éclairer l'action de la Banque

mondiale et assurer la coordination avec les autres organismes d'aide et les pays en développement (encadré 1).

Le CDI a été quelque peu controversé dans un premier temps, mais ses principes essentiels ont fini par obtenir l'appui de la plupart des bailleurs de fonds et des pays bénéficiaires, et il a fortement influé sur l'ordre du jour du développement mondial. Il a contribué à donner corps à des initiatives complémentaires telles que les objectifs de développement pour le Millénaire, le consensus de Monterrey (par lequel les pays en développement se sont engagés à assurer une bonne gouvernance, les pays développés à accroître l'aide et les uns et les autres à lutter contre la pauvreté, à être mutuellement redevables de leur action et à assumer la responsabilité des résultats obtenus) et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (de vastes stratégies nationales, fondées sur les principes du CDI et que les pays doivent mettre en œuvre afin d'avoir accès à un allègement de leur dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés).

### Évaluation du CDI

À la fin de 1999, le Comité pour l'efficacité du développement du Conseil des administrateurs de la Banque a demandé à l'OED d'évaluer l'application du CDI, de déterminer les éléments ayant favorisé ou gêné ses progrès et de juger de l'impact de ses principes sur les comportements et les résultats obtenus. Conformément aux fondements mêmes du CDI, tout un ensemble de parties prenantes — représentant les pays donateurs et bénéficiaires, les organismes multilatéraux et les organisations de la société civile et du secteur privé — a conçu et financé cette évaluation multipartite. Un comité directeur de 30 membres et un groupe de gestion de cinq membres en ont supervisé les travaux et avalisé les conclusions. L'OED et le Groupe de recherche sur l'économie du développement de la Banque ont assuré le travail de secrétariat.

Des études intensives ont été conduites sur le terrain dans six pays, au moyen d'enquêtes, de recherches bibliographiques, de réunions de groupes de réflexion, d'entretiens structurés et d'ateliers d'information. Des enquêtes sur les relations entre pays et donateurs, mettant l'accent sur les coûts de transaction de l'aide, ont été réalisées dans cinq anciens pays pilotes du CDI. Dans le même temps, des universitaires et des spécialistes de pays du Nord et du Sud ont préparé des études thématiques sur chacun des principes du CDI. Enfin, une tentative unique en son genre a été faite pour évaluer au moyen d'une analyse quantitative les effets de pratiques analogues à celles du CDI dans toute une série de pays.

### Principales conclusions et recommandations

Les principales conclusions et recommandations de l'évaluation, sont résumées ci-dessous, regroupées par principe.

#### *Le caractère holistique du programme de développement à long terme*

Un cadre de développement à long terme n'a de sens sur le plan opérationnel que s'il se concrétise, au moyen d'un

processus budgétaire discipliné, par des priorités financièrement à la portée des pays concernés.

***Pays bénéficiaires :** Établir une correspondance plus étroite entre les cadres à moyen terme (tels que les DSRP) et les budgets.*

***Bailleurs de fonds :** Appuyer cette corrélation et s'assurer que l'aide s'inscrit dans la ligne des stratégies de développement nationales. Apporter une assistance à long terme au renforcement des capacités, notamment un appui durable aux réformes du secteur public et au développement institutionnel.*

Si les pays bénéficiaires sont censés adopter une perspective axée sur les résultats à long terme dans la façon dont ils planifient leur développement, il devrait en être de même des bailleurs de fonds.

***Bailleurs de fonds :** Apporter des financements fiables et prévisibles, assortis d'indicateurs pluriannuels transparents sur la base de critères de performance nationaux clairement définis.*

### *L'orientation sur les résultats*

L'orientation sur les résultats a de l'importance pour ce qui est d'améliorer l'efficacité de l'action menée et de rendre les pouvoirs publics redevables de leurs actes. Le manque de capacités des organismes publics à l'échelon central et régional, conjugué à des priorités budgétaires divergentes, à des incitations inadéquates et à de faibles structures de responsabilisation, rend difficile l'application d'une telle orientation à l'échelon de toute une machine gouvernementale, et l'on a constaté de fait que ce principe était, parmi les quatre principes du CDI, celui qui posait le plus de problèmes dans l'ensemble des pays étudiés (encadré 2). Certes, des approches sectorielles et des cadres de dépenses à moyen terme ont introduit cette dimension dans le processus budgétaire, mais bon nombre de pays bénéficiaires semblent l'avoir adoptée principalement pour satisfaire les bailleurs de fonds et n'ont pas encore intégré de systèmes axés sur les résultats dans les rouages opérationnels essentiels de leurs administrations publiques.

***Pays bénéficiaires :** Accentuer l'orientation sur les résultats en renforçant le droit des citoyens à poser leurs exigences dans ce domaine et la capacité des pouvoirs publics à y répondre. Former les fonctionnaires à l'établissement de circuits d'information plus ouverts et au travail d'éducation du public, renforcer les systèmes de responsabilisation internes et externes et présenter les stratégies de développement par le biais des médias, dans des langues et sous des formes accessibles au grand public.*

***Bailleurs de fonds :** Ne plus mesurer la réussite des programmes uniquement en fonction des montants*

### **Encadré 2. L'orientation sur les résultats : Réalisations et innovations**

L'étude de suivi des dépenses d'éducation en Ouganda a constitué un outil des plus efficaces pour renforcer la responsabilisation de l'administration dans ce pays, et elle est aujourd'hui largement utilisée comme modèle. (Réalisée en 1996, l'étude a révélé que 38 % seulement des crédits hors salaires alloués à l'enseignement primaire parvenaient effectivement aux écoles ; aujourd'hui, le chiffre dépasse 80 %.) Le gouvernement a par ailleurs rendu publics les résultats de la vaste enquête qu'il avait réalisée auprès des ménages et qui a permis de quantifier les améliorations enregistrées sur le front de la pauvreté ; l'accès du public à ces données a renforcé l'appui en faveur des politiques suivies par le gouvernement au début des années 90 pour répondre aux besoins des pauvres, politiques qui étaient initialement sujettes à controverse. Toujours en Ouganda, le programme participatif d'évaluation de la pauvreté est administré par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, et permet aux informations réunies sur la pauvreté absolue et extrême d'être prises en compte en temps voulu dans le processus d'établissement des budgets. L'établissement d'un lien direct entre les décaissements et les résultats visés, exprimés en termes de données ciblées, est une méthode de plus en plus utilisée à l'échelon central de même que par les autorités locales. Mais ces dispositifs doivent encore être alignés et établis de façon pleinement opérationnelle.

Le Viet Nam a établi son propre calendrier et ses propres indicateurs pour la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Ils s'inscrivent mieux dans la stratégie de développement du pays et, dans certains domaines, sont plus ambitieux que les ODM génériques.

En Bolivie, la société civile et l'église catholique prendront une part active au suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (laquelle est assortie d'une multitude d'objectifs spécifiques vérifiables). Des indicateurs vont être élaborés et suivis à l'échelon municipal. Par ailleurs, le programme de réforme institutionnelle exige des ministères qu'ils signent des accords sur les résultats à atteindre (exprimés en termes de réalisations précises, telles que réductions d'effectifs) et qu'ils parviennent aux objectifs ainsi fixés avant de pouvoir être associés au programme de réforme élargi.

*décaissés ou des apports fournis. Les programmes de développement doivent être assortis d'objectifs mesurables en rapport avec des résultats concrets, dont toutes les parties prenantes assument la responsabilité.*

Le travail de suivi et d'évaluation reste en grande partie dicté et financé par les bailleurs de fonds, et n'est pas bien intégré aux activités courantes des gouvernements concernés. Par ailleurs, l'harmonisation des modes de notification des bailleurs de fonds et des nombreuses obligations de suivi imposées aux gouvernements bénéficiaires n'a guère progressé.

### Encadré 3. Trois donateurs, trois séries de procédures — pas de bâtiment

Le niveau élevé des coûts inhérents aux pratiques des bailleurs de fonds ressort d'un projet de construction entrepris en Bolivie. Trois des principaux donateurs actifs dans le secteur de la santé dans ce pays avaient convenu de cofinancer la construction d'un bâtiment. Le ministère a fourni le terrain, mais chaque donateur avait ses propres procédures, ce qui a rendu difficile la recherche d'une démarche commune pour les travaux. Les contributions des trois donateurs ne pouvaient être regroupées dans un fonds commun, les règles de ces organismes leur interdisant d'opérer des transferts vers d'autres organismes. En matière de marchés, l'un n'exigeait pas d'appels à la concurrence, mais c'était l'inverse pour les deux autres. Aucun de ces organismes n'était prêt à accepter les procédures des autres, et deux d'entre eux n'étaient pas disposés à accepter les règles en vigueur dans le pays.

Une approche « thématique » a été envisagée : un des donateurs financerait le travail de conception, un autre les travaux, et le troisième pourrait assurer l'apport de matériel. Une autre option, visant à éviter qu'un organisme ne s'en prenne à un autre en cas de problème, proposait que chacun finance certains étages du bâtiment, pour lesquels il assurerait l'acquisition des matériaux et l'engagement des entrepreneurs selon ses propres normes et procédures. Cela aurait nettement prolongé la durée des travaux.

Après beaucoup de discussions, l'un des donateurs s'est retiré du projet, et les deux autres ont conclu un accord par lequel ils s'engageaient à construire le bâtiment. Grâce à des modifications des réglementations et de multiples réunions de coordination, le donateur qui apportait une moindre contribution a accepté les règles de l'autre.

Au bout de deux ans, la première pierre n'est toujours pas posée.

Source : Étude de cas sur la Bolivie

**Bailleurs de fonds :** Renforcer et utiliser des mécanismes de suivi et d'évaluation sous le contrôle des pays eux-mêmes, et éviter d'établir des structures distinctes au service des projets et des besoins particuliers de tel ou tel donateur.

#### La prise en charge par les pays

Pour être pertinentes et viables, les réformes politiques et institutionnelles doivent être prises en main par une grande diversité d'intervenants. L'évaluation a observé des progrès dans ce domaine ; les gouvernements et les bailleurs de fonds consultent de plus en plus certains groupes d'intervenants au sujet des stratégies de développement. Mais cette prise en charge n'est pas nécessairement large : dans bien des pays, elle se limite encore au pouvoir exécutif, et les consultations avec les responsables sectoriels et régionaux, les élus et les groupes

marginalisés sont sélectives ou sporadiques, ou ne sont pas menées en temps voulu.

**Pays bénéficiaires :** Consulter un plus large éventail de groupes d'intérêt, le secteur privé et ceux qui n'ont pas la possibilité de s'exprimer dans un cadre structuré, notamment les femmes et les citoyens les plus défavorisés et marginalisés.

**Bailleurs de fonds :** Travailler avec les gouvernements pour mettre au point une méthode de consultation avec les responsables élus, les administrations locales et les représentants d'organisations non gouvernementales. Pour renforcer la prise en charge par les pays, la Banque mondiale doit clarifier le rôle qui lui incombe pour l'examen des DSRP, car certains pays considèrent que cet examen par son Conseil constitue une approbation, ce qui entrave cette prise en charge.

#### L'établissement d'un partenariat ayant le pays pour élément moteur

Le DSRP contribue à améliorer la cohésion des opérations entre bailleurs et pays bénéficiaires, mais les coûts de transaction associés aux flux d'aide restent importants et les bailleurs continuent de se livrer à une concurrence improductive (encadré 3). La réforme exigera des bénéficiaires comme des bailleurs de fonds qu'ils modifient leurs comportements et procédures, et qu'ils renoncent à certains intérêts particuliers pour parvenir, de concert, à de meilleurs résultats en termes de développement.

**Pays bénéficiaires :** Confier la coordination de l'aide à un échelon élevé de leur propre administration, et accorder à cette fonction des ressources, des pouvoirs et un soutien politique suffisants en vue de gérer le processus d'aide.

Beaucoup de bailleurs de fonds se heurtent, au plan interne, à des résistances politiques pour ce qui est d'harmoniser les procédures, d'apporter des appuis budgétaires ou de moins recourir aux consultants expatriés, et ils n'iront pas dans le sens d'un renforcement du leadership des pays concernés s'ils ont devant eux des cas de corruption ou de mauvaise gestion économique.

**Pays bénéficiaires :** Appliquer et faire respecter, pour la passation des marchés publics et dans les autres domaines relevant de leur obligation de rendre des comptes, des règles de nature à accroître la confiance des bailleurs de fonds.

**Bailleurs de fonds :** Éviter de microgérer le processus d'aide aux pays et assurer le renforcement des capacités et l'apport des ressources dont ils ont besoin pour assumer la gestion de l'aide — par exemple, en appuyant la création, dans ces pays, de commissions indépendantes d'examen de l'aide.

### Prochaines étapes

Des recherches et des échanges d'expérience supplémentaires entre pays bénéficiaires s'imposent pour définir les moyens de renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation à leur échelon et d'impliquer davantage la société civile et le secteur privé dans le processus du CDI. Des occasions prometteuses se sont récemment offertes aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires pour aller de l'avant, notamment dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique et du consensus de Monterrey. La Banque mondiale peut et doit jouer un rôle moteur pour intégrer les principes du CDI dans ces initiatives de portée mondiale et définir d'autres moyens de progresser.

L'évolution positive favorisée par le CDI est fragile. L'application de ses principes exige des modifications au niveau de comportements et de modes institutionnels bien ancrés — un processus qui n'est jamais rapide ni aisé. Les hauts dirigeants des organismes donateurs et des pays bénéficiaires doivent s'attacher de manière résolue et continue à faire en sorte que l'élan soit maintenu.



► Ce *Précis* est fondé sur l'étude intitulée *Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Cette évaluation a été conçue et supervisée par un comité directeur constitué de 30 membres représentant une diversité de parties prenantes (pays donateurs et bénéficiaires, organismes multilatéraux, organisations de la société civile et du secteur privé) et dirigée par un comité de gestion de cinq personnes.

► Le rapport peut être consulté dans son intégralité sur le site : <http://www.worldbank.org/evaluation/cdf>

Directeur général, Évaluation des opérations : *Gregory K. Ingram*  
 Directeur par intérim, Département de l'évaluation des opérations :  
*Nils Fostvedt*  
 Chef, Évaluations et méthodes institutionnelles : *Victoria Elliott*  
 Chef d'équipe : *John Eriksson*

► Les administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer les *Précis* auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public, auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale. Pour obtenir gratuitement un *Précis*, veuillez contacter le bureau d'assistance de l'OED, par courrier électronique à l'adresse suivante : [eline@worldbank.org](mailto:eline@worldbank.org) ou par téléphone au : 1-202/458-4497.

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

*Précis also available in English*  
*Précis en español también disponible*

Rédactrice en chef : *Caroline McEuen*  
 @ <http://www.worldbank.org/oed>