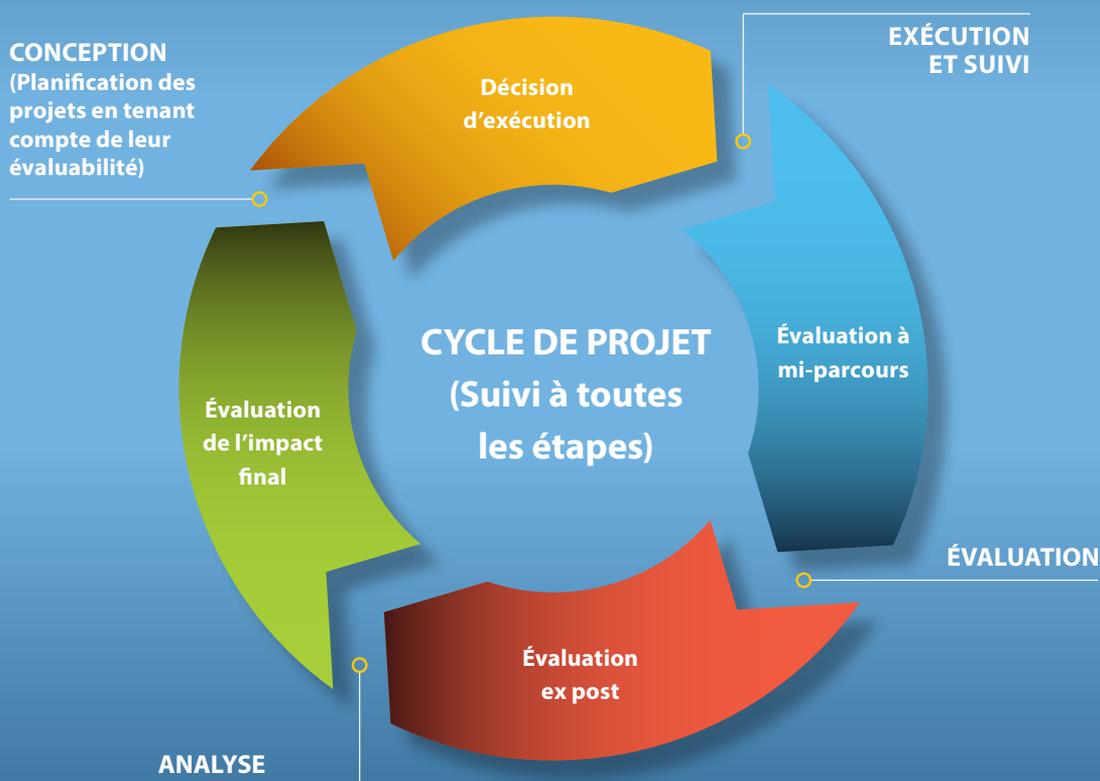


eVALUatiOn Matters

Une publication trimestrielle du Département
de l'évaluation indépendante du Groupe
de la Banque africaine de développement

Premier trimestre 2015

INFLUENCE DE L'ÉVALUATION DANS LES ORGANISATIONS DE DÉVELOPPEMENT



12 L'influence en matière d'évaluation et l'indépendance de l'évaluateur :
Groupe de la Banque mondiale

21 Les évaluations influentes :
exemples tirés d'organisations
multilatérales de
développement – FIDA

27 Rendre les évaluations
influentes à la
Banque africaine de
développement

73 Il existe trois types d'évaluations influentes, à savoir celles qui déterminent l'intérêt général (en posant un problème social, économique ou politique), celles qui aident à choisir un plan d'action (Gary T. Henry)



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DÉVELOPPEMENT



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

idev.afdb.org

Les évaluations ont de l'influence sur les activités de développement

L'influence des évaluations sur les activités de développement est rarement ouvertement reconnue. Ce qui pousse parfois à remettre en cause leur coût et leur utilité. Et pourtant, il existe des preuves abondantes que les évaluations améliorent l'efficacité des activités de développement et amènent parfois des changements. Ce numéro de Questions d'évaluation met en évidence quelques évaluations ayant influencé durablement les activités de développement.

Comprendre la notion d'influence

L'influence en matière d'évaluation se caractérise en termes i) d'utilisation directe ou contributive à un effet direct ; ii) d'utilisation conceptuelle, lorsqu'une évaluation change les façons de penser ou favorise une compréhension nouvelle ; et iii) d'utilisation politique ou symbolique, lorsque la simple existence des évaluations, et non leurs résultats, est utilisée pour persuader ou appuyer un point de vue (Johnson et. al., 2009), p.7.

48 Évaluation indépendante des opérations non-souveraines de la Banque africaine de développement : un rapport influent, en avons-nous retenu les leçons ?

Hadiza Sidikou, Banque africaine de développement

L'influence individuelle, interpersonnelle, et collective (telle que définie par Gary Henry) de l'évaluation des opérations non souveraines de la Banque et comment son impact direct et indirect a aidé la BAD à progresser dans la rationalisation de ses opérations du secteur privé.

53 Opérations à l'appui des réformes : le savoir au service du développement

Banque africaine de développement

Cette évaluation a été menée au meilleur moment pour alimenter la nouvelle stratégie de la Banque relative aux OAR (Stratégie du Groupe de la Banque relative aux opérations à l'appui des réformes, 2012), ainsi que l'approche stratégique à l'égard des États fragiles (en particulier dans les contributions à l'élaboration des opérations d'appui budgétaire à ces pays au titre de la Facilité en faveur des États fragiles) et à la gouvernance. Les constatations et les recommandations ont été également bien accueillies parce que beaucoup d'entre elles visent l'amélioration souhaitée depuis un certain temps dans les opérations, mais qui n'avait pas jusqu'alors reçu d'appui formel.

58 Difficultés financières en Ouganda : Qui est le plus éprouvé et pourquoi ?

Prof. Isabel Günter et Joeri Smits du Center for Development and Cooperation (NADEL), ETH Zurich, Suisse ; Prof. Eva Terberger et Thomas Gietzen † de KfW

La présente étude a été motivée par l'incapacité de l'approche de Schicks à cerner les conséquences réelles des microcrédits sur les difficultés financières des ménages. En plus d'évaluer les difficultés financières, elle aborde aussi la question de l'impact du microcrédit formel sur le surendettement des ménages en utilisant un modèle de groupe de contrôle ou groupe de comparaison.

66 Prise en compte du genre –Toujours sur la ligne de départ ?

Banque africaine de développement

La conduite en temps utile d'une évaluation est un facteur vital pour que l'évaluation ait une influence sur l'efficacité des interventions de développement, et la présente analyse est intervenue au bon moment à cet égard.

70 Revue à mi-parcours de la BAD : Feuille de route de la décentralisation 2011–2015

Banque africaine de développement

L'évaluation a posé cinq questions : la Feuille de route a-t-elle été mise en œuvre comme prévu ? La décentralisation a-t-elle produit les avantages attendus ? Quel a été le coût de la décentralisation pour la Banque ? Le modèle de la décentralisation (c'est-à-dire la structure en bureaux régionaux et bureaux nationaux) a-t-il changé ? Quelles devraient être les étapes suivantes de la décentralisation ?

74 Intégration régionale — une nécessité impérieuse pour le renforcement de l'efficacité sur le front du développement

Albert-Énéas Gakusi, Banque africaine de développement

Une planification en temps voulu pour satisfaire un besoin pressant de réponses ; l'interaction avec les parties prenantes de l'étape de la conception à l'évaluation même ; la synergie entre une équipe d'évaluation interne solide, des consultants compétents soucieux d'accomplir leur mission, et des experts-évaluateurs expérimentés justifiant de compétences pertinentes dans le secteur à évaluer et en évaluation et une communication et une méthodologies transparentes ont contribué à l'utilité de cette évaluation.



On peut distinguer au moins quatre types d'évaluations influentes selon l'utilisation : l'utilisation instrumentale dans laquelle les constatations de l'évaluation servent à changer the evalu et ou les conditions dans lesquelles elle travaille ; l'utilisation conceptuelle où les constatations servent à encourager l'apprentissage ; l'utilisation informative qui sert à acquérir des informations ; et l'utilisation stratégique qui vise à persuader (Levington (2003) et Højlund (2014)). P. 20



L'évaluation indépendante du développement a pour mission de renforcer l'efficacité des initiatives de développement de la Banque dans ses pays membres régionaux par l'exécution d'évaluations indépendantes et influentes et par des partenariats pour l'échange de connaissances.

Évaluateur général : Rakesh Nangia, r.nangia@afdb.org

Chefs de division :

Samer Hachem, s.hachem@afdb.org

Karen Rot-Munstermann, k.rot@afdb.org

Rafika Amira, r.amira@afdb.org

Questions?

Appelez-nous : +225 2026 2041

Web: <http://idev.afdb.org>

Contactez-nous : EvaluationMatters@afdb.org

idevhelpdesk@afdb.org

Copyright : © 2015—African Development Bank (AfDB)

L'influence de l'évaluation : aperçu



Le but ultime de l'évaluation est l'élévation du niveau du bien-être social. Aussi, l'évaluation est-elle perçue comme un instrument de changement (Henry, 2003). Historiquement, l'utilité de l'évaluation renvoyait à l'utilité des résultats par rapport à la prise de décisions ou à l'élaboration de politiques. Les utilisations potentielles de l'évaluation sont « l'amélioration des programmes, la sensibilisation aux activités menées, le réexamen de la mission, la collecte de fonds, la motivation de bénévoles et du personnel et la détermination des dépenses » (Eckerd et Moulton, 2011: 101). Les bailleurs de fonds tiennent souvent à prévoir des évaluations dans les contrats juridiques régissant l'appui aux cellules d'exécution de projets telles que les organisations de la société civile. Celles-ci pourraient influencer les décisions concernant l'octroi ou le maintien de l'appui ou simplement servir à fournir une assurance que l'intervention a été effectivement exécutée. Les ministères et agences du gouvernement entreprennent des évaluations pour informer les assemblées législatives et parlementaires dans le cadre de la reddition de comptes sur les ressources des contribuables et partager l'information liée à la performance. Le test de la vérité est un des tests que les décideurs utilisent pour déterminer s'il faut ou non utiliser l'information découlant de l'évaluation (Weiss et Bucuvalas, 1981). Il porte sur la mesure dans laquelle l'information peut être mise en cause sur la base de la qualité de la recherche effectuée. Le processus et les constatations d'une évaluation ont tous leur importance (Cooksy et Caracelli (2005:31). Les évaluations participatives, menées en collaboration avec les parties prenantes, les groupes cibles et les utilisateurs finaux, visent à habiliter et à promouvoir l'apprentissage collectif chez les parties prenantes.

Depuis les années 1970, beaucoup de recherches ont été effectuées et il y a eu un grand intérêt d'ordre théorique sur l'influence de l'évaluation pour une meilleure compréhension de cette expression (Herbert, 2014:389). Il s'agit d'une approche émergente pour la compréhension de l'impact de l'évaluation. Par exemple, Kirkhart (2000) plaide pour l'influence, même si l'utilité et l'influence sont des approches complémentaires qui alimentent la planification, la conduite et l'étude de l'évaluation. L'influence de l'évaluation permet aux évaluateurs de mieux décrire et comprendre ce qui arrive pendant et après une évaluation. L'influence s'applique également à ces cas où le changement se produit à la suite d'une évaluation, mais les personnes concernées ne sont pas au fait du rôle de l'évaluation dans ce changement.

Comprendre la notion d'influence

L'influence renvoie à un changement à la situation préalable et postérieure à l'évaluation qui peut être empiriquement attribué à l'évaluation. Cela pourrait même signifier l'arrêt de la mise en œuvre, de l'expansion ou du financement de programmes, de projets ou de politiques inefficaces. L'influence en matière d'évaluation se caractérise en termes i) d'utilisation directe ou contributive à un effet direct ; ii) d'utilisation conceptuelle, lorsqu'une évaluation change les façons de penser ou favorise une compréhension nouvelle ; et iii) d'utilisation politique ou symbolique, lorsque la simple existence des évaluations, et non leurs résultats, est utilisée pour persuader ou appuyer un point de vue (Johnson et. al., 2009).

L'influence en matière d'évaluation varie selon le type, la priorité, le public cible et le moment où les évaluations sont menées. Les **évaluations formatives** menées au début ou aux étapes initiales de la mise en œuvre visent à influencer les décisions d'investissement et le besoin de modifications dans la conception, les modèles de livraison, les priorités et les modes de mise en œuvre. Les **évaluations à mi-parcours**, menées au milieu du cycle de projet ou de programme, visent à influencer les décisions concernant les corrections à mi-parcours qui peuvent être nécessaires. Les **évaluations sommatives** menées vers la fin ou après la conclusion d'une intervention visent à vérifier le niveau des effets à court et à moyen terme planifiés et non planifiés des interventions aux niveaux des produits et des réalisations. Les **évaluations d'impact**, souvent menées après un certain temps suivant la fin de l'intervention, visent à vérifier les effets à long terme, à la fois positifs et négatifs, planifiés et non planifiés souvent pour influencer les décisions de politique ou de

stratégie au sujet de la réplication, de la continuité ou autre des interventions.

Cadre de l'influence : les avantages

Henry (2000) souligne la pertinence d'un cadre d'influence pour examiner les impacts prévus et imprévus que l'évaluation peut avoir, ce qui est particulièrement important compte tenu des buts assez indirects de l'évaluation moderne (par exemple l'apprentissage et l'habilitation organisationnelle) et qui met sur le dos des évaluateurs la charge de contribuer à de meilleures conditions sociales à travers leur travail. Les avantages d'un cadre de l'influence en matière d'évaluation (Herbert, 2014:394) sont :

- *l'influence fournit une définition et un cadre qui reflètent l'impact total de l'évaluation et une façon cohérente de structurer la connaissance théorique et empirique de l'effet que l'évaluation a sur les programmes ;*
- *l'influence permet l'étude de mécanismes implicites qui affectent le changement, notamment les processus aux niveaux individuel, interpersonnel et collectif ;*
- *les cadres d'influence s'articulent autour des liens à des concepts plus développés dans d'autres domaines de la documentation comme le changement d'attitudes, l'amorçage, l'acquisition de compétences et la persuasion ;*
- *le passage à un cadre d'influence permet l'étude des voies de l'influence et l'étude de situations où l'évaluation n'a pas réussi à amener le changement ;*
- *l'influence s'articule autour de l'amélioration des conditions sociales en tant que but ultime de l'évaluation, plutôt que l'utilisation de celle-ci.*



Les effets des évaluations influentes sont le changement d'attitudes ou de comportements, la persuasion de tiers, la justification de politiques et de dépenses publiques, l'habilitation des agents de changement et l'inscription d'un point au programme public (Henry, 2003) .

Les voies de l'influence

Mark et Henry (2004) utilisent l'expression « voies de l'influence » pour désigner les modèles des étapes par lesquelles l'évaluation influe sur le cours des choses. Diverses études ont essayé, souvent des études de cas, de suivre les voies de l'influence en matière d'évaluation. Les méthodes utilisées dans ces études englobent l'analyse des citations, des entretiens semi-structurés, l'analyse documentaire et les sondages. Sur la base d'une étude d'une évaluation d'urgence, Oliver (2008) a constaté que les personnes responsables de la détermination des programmes de politiques ne participent pas au processus de l'évaluation. D'autres facteurs limitatifs pour l'influence des évaluations étaient l'absence d'une culture de l'apprentissage, le manque de mémoire institutionnelle et le manque d'opportunités pour le personnel de prendre connaissance des rapports passés lorsqu'une nouvelle crise éclate. Alexander (2003) a fait remarquer à partir d'une analyse des évaluations du secteur de la santé que les différences majeures au plan de l'influence semblent être tempérées par la collaboration fructueuse entre le personnel chargé des évaluations et le personnel participant à l'exécution des programmes. Gildemyn (2014), dans une étude des organisations de la société civile actives dans le suivi et l'évaluation des programmes publics au Ghana, a constaté que les réunions d'interface créaient un environnement propice à la manifestation des mécanismes de l'influence. Appleton-Dyer et al. (2012) analysent l'influence en matière d'évaluation dans le contexte de partenariats dans le secteur public. Ces auteurs font remarquer que les caractéristiques de l'évaluation telles que l'objet, le bien-fondé, l'approche, interne/externe, le rôle de l'évaluateur, les compétences de l'évaluateur, le savoir-faire et la compétence culturelle, la qualité, la complexité, la crédibilité, la conduite de l'évaluation en temps utile, la réactivité et la communication façonnent l'influence de l'évaluation.

Les évaluations influentes ont été largement reconnues pour leur effet sur les politiques et les programmes publics. Une étude sur les évaluations influentes menée par la Banque mondiale (2005:iv) présente huit études de cas « où les évaluations étaient hautement économiques et d'une utilité

pratique considérable pour les utilisateurs visés ». La méthodologie utilisée dans cette étude consistait à évaluer la rentabilité des évaluations de deux façons : i) l'identification et la quantification des avantages et des impacts potentiels des évaluations, et ii) une analyse d'attribution pour identifier la contribution de l'évaluation spécifique aux changements. Chaque étude de cas aborde cinq questions.

1. Quels étaient les impacts auxquels l'évaluation a contribué ?
2. De quelle façon les constatations et les recommandations ont-elles été utilisées ?
3. Comment savons-nous que les avantages découlaient de l'évaluation et non d'autres facteurs ?
4. De quelle façon a été mesurée la rentabilité de l'évaluation ?
5. Quels enseignements peuvent être tirés pour la conception d'évaluations futures ?

Sur la base d'une étude sur trois évaluations de programmes sociaux qui avaient été reconnues pour leur influence sur les politiques et les programmes publics, Henry (2003) fait remarquer que les évaluations caractérisées par une qualité technique supérieure sont susceptibles d'être influentes. Son analyse vise à illustrer la puissance des études d'efficacité rigoureusement conçues qui donnent des résultats positifs ; des quasi-expérimentations exhaustives et en profondeur qui ne donnent aucun résultat ; et des expériences qui comparent un modèle de programme courant à un modèle alternatif. Les conceptions de la qualité des évaluations peuvent varier selon les groupes de parties prenantes et le type d'évaluation. Stufflebeam (2001) décrit plusieurs modèles d'évaluation. L'influence est encouragée et perçue différemment selon l'approche ou le modèle choisi.

Renforcement des capacités

Stockdill, Baizerman, & Compton (2002:8) définissent le renforcement des capacités en évaluation comme « un système d'action intentionnel de processus et pratiques orientés vers l'établissement et la préservation d'une situation où une évaluation de bonne qualité des programmes et ses utilisations appropriées sont des pratiques ordinaires et permanentes dans et/ou entre une ou plusieurs organisations/programmes/

sites ». Ils font également remarquer que la demande de renforcement de capacités en évaluation est liée à la demande d'évaluations, et sa viabilité dépend de la mesure dans laquelle l'évaluation est utilisée. Les évaluations de bonne qualité sont au cœur du renforcement des capacités en évaluation, et les évaluations de qualité technique supérieure tendent à être influentes (Henry 2003). Cousins et al. (2014) proposent un cadre commun pour le renforcement des capacités en évaluation pour la conduite et l'utilisation des évaluations. Les éléments du savoir et des compétences tels qu'ils sont utilisés dans le renforcement des capacités sont regroupés en éthique, planification et conception de l'évaluation, analyse et interprétation des données, communication et compétences interpersonnelles, et gestion de projet (Cousins et al., 2014:8). Ces ensembles de compétences façonnent les évaluations influentes.

Encourager l'influence

Cousins et Leithwood (1986) ont identifié les perceptions des parties prenantes sur l'à-propos de l'approche en matière d'évaluation, de la complexité méthodologique et de l'intensité de l'évaluation comme contribuant à l'influence. La participation des utilisateurs dans le processus de l'évaluation a également été identifiée comme un facteur contributif. Preskill, Zuckerman et Matthews (2003) ont identifié cinq catégories de facteurs qui influent sur l'utilisation des processus, soit a) la facilitation des processus d'évaluation ; b) l'appui de la direction ; c) les caractéristiques du groupe consultatif ; d) la fréquence, les modes et la qualité des communications ; et e) les caractéristiques de l'organisation. L'*International Initiative for Impact Evaluation* (3ie) plaide pour l'utilisation d'un plan d'influence de



Il est vrai que la recherche peut permettre de déterminer les voies de l'influence par un examen de la nature et de la portée de l'utilisation. Mais, il n'existe toujours pas de réponses claires lorsqu'il s'agit de mesurer l'influence. Comment mesurer l'influence ? Comment les évaluateurs peuvent-ils contribuer à l'amélioration de la qualité des décisions stratégiques ?

la politique par ses bénéficiaires pour identifier ce qui change (dans les attitudes, le discours, les procédures, la législation ou les comportements) et quelles parties prenantes essentielles ou personnes exerçant une influence majeure (décideurs, médias, organisations de la société civile, associations professionnelles et syndicats, groupes religieux, etc.) sont visées.

Les enseignements liés à la promotion d'évaluations influentes (Banque mondiale, 2005) sont les suivants :

- aborder les préoccupations actuelles au plan des politiques,
- engagement des décideurs à utiliser les constatations,
- crédibilité et indépendance perçues des évaluateurs,
- moment de la conduite des évaluations en vue d'appuyer la prise de décision avec communication rapide des résultats aux parties prenantes,
- situer l'évaluation comme l'une des nombreuses sources d'information pour la mise au point de politiques,
- participation permanente du client et d'autres parties prenantes au processus d'évaluation, inclusion de stratégies de diffusion et de communication variées,
- renforcement de la portée et de la méthodologie de l'évaluation en vue de couvrir la mise en œuvre, les réalisations et le contexte à travers plusieurs méthodes. Penser à l'avance à l'influence de l'évaluation pourrait améliorer la planification des évaluations.

Inconvénients

Mettant en exergue les longues périodes de gestation comprises dans l'influence en matière d'évaluation, Alkin et White (1979) prétendent que l'impact d'une évaluation peut prendre des mois, voire des années, pour se manifester. Ils critiquent les points de référence courts pour mesurer l'utilisation d'une évaluation. Faisant remarquer qu'il est irréaliste de s'attendre systématiquement à ce que les résultats de l'évaluation soient utilisés, Weiss (1988) demande aux évaluateurs de ne pas prendre l'utilisation instrumentale comme un signe de succès ou de la qualité d'une évaluation. Les preuves ancrées ne sont qu'une des sources d'information pour la prise de décisions. Il existe d'autres sources telles que les

discours et les débats concernant les politiques qu'on désigne sous les vocables de conseils, campagnes publiques et programmes de sensibilisation, pressions et négociations (Jones, 2011:2).

Conclusion

Les effets des évaluations influentes sont le changement d'attitudes ou de comportements, la persuasion de tiers, la justification de politiques et de dépenses publiques, l'habilitation des agents de changement et l'inscription d'un point au programme public, entre autres (Henry, 2003). Comme il existe plusieurs types d'évaluations avec des implications variées au plan de l'influence, il faut absolument éviter de penser que toutes les évaluations seraient influentes. Les études qui visent à déterminer l'impact des évaluations nécessitent des approches systématiques rigoureuses qui éliminent les éléments fortuits et établissent les liens de causalité. Elles nécessitent également des ressources budgétaires de la part des organisations de développement.

Il est vrai que la recherche peut permettre de déterminer les voies de l'influence par un examen de la nature et de la portée de l'utilisation. Mais, il n'existe toujours pas de réponses claires lorsqu'il s'agit de mesurer l'influence. Comment mesurer l'influence ? Comment les évaluateurs peuvent-ils contribuer à l'amélioration de la qualité des décisions stratégiques ? **Qu'est-ce qui est plus important en matière d'influence – le message provenant d'une évaluation ou le messenger sous la forme d'une autorité connue qui avalise le message ? Les évaluateurs devraient-ils collaborer directement avec les décideurs ? Comment financer les études qui se penchent sur l'influence des évaluations ?**

Mark et Henry (2004) mettent en exergue l'importance de la complexité, la crédibilité, la conduite en temps utile, la réactivité et la communication. Johnson et al. (2009) laissent également croire que la compétence de l'évaluateur, à la fois au plan professionnel et culturel, sont des facteurs qui déterminent l'influence.

Bibliographie

- Alexander, H. (2003). "Health-service Evaluations: Should We Expect the Results to Change Practice?" *Evaluation* 9:405-414.
- Alkin, Daillak and White (1979). *Using Evaluations: Does Evaluation Make a Difference?* Thousand Oaks, C.A.: Sage
- Appleton-Dyer, Sarah, Janet Clinton, Peter Carswell and Rob McNeill (2012). "Understanding Evaluation Influence Within Public Sector Partnerships: A Conceptual Model", *American Journal of Evaluation* 33(4):532-546.
- Cooksy, Leslie J. and Valerie J. Caracelli (2005). "Quality, Context, and Use. Issues in Achieving the Goals of Metaevaluation", *American Journal of Evaluation*, 26:1, March 2005 31-42.
- Cousins, J. B. and K. A. Leithwood (1986). "Current Empirical Research on Evaluation Utilization," *Review of Educational Research*, 56:331-364.
- Cousins, J. B., S. C. Goh, C. J. Elliott, and I. Bourgeois, (2014). "Framing the Capacity to Do and Use Evaluation." In J. B. Cousins & I. Bourgeois (Eds.), *Organizational Capacity to Do and Use Evaluation*. *New Directions for Evaluation* 141:7-23.
- Eckerd, Adam and Stephanie Moulton (2011), "Heterogeneous Roles and Heterogeneous Practices: Understanding the Adoption and Uses of Non-profit Performance Evaluations", *American Journal of Evaluation*, 32(1), 98-117.
- Gildemyn, M. (2014). "Understanding the Influence of Independent Civil Society Monitoring and Evaluation at the District Level: A Case Study of Ghana." *American Journal of Evaluation*. 35:507-524.
- Henry, G. T. (2000). "Why not use?" In V. J. Caracelli and H. Preskill (Eds.), "The Expanding Scope of Evaluation Use." *New Directions for Evaluation* 88:85-98. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Henry, Gary T. (2003). "Influential Evaluations", *American Journal of Evaluation*, 24(4):515-524.
- Herbert, James Leslie (2014). "Researching Evaluation Influence: A Review of the Literature", *Evaluation Review*. 38(5): 388-419.
- International Initiative for Impact Evaluation (2015). Accessed on 20 February 2015. Policy Influence. www.3ieimpact.org/en/about/what-3ie-does/policy-influenc/policy-entrepreneurship. Website
- Johnson, K., O. G. Lija, S. Toal, J. King, F. Lawrenz, and B. Volkov (2009). "Research on Evaluation Use: A Review of the Empirical Literature 1986-2005". *American Journal of Evaluation*, 30:377-410.
- Jones, Harry (2011). *Background Note: A Guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence*, Overseas Development Institute, London.
- Kirkhart, K. E. (2000). "Reconceptualising Evaluation Use: An Integrated Theory of Influence". *New Directions for Evaluation*, 88:5-23.
- Mark, M. M. and G. T. Henry, (2004). "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence". *American Journal of Evaluation*, 10:35-48.
- Oliver, M. L. (2008). *Evaluation of Emergency Response: Humanitarian Aid Agencies and Evaluation Influence* (Ph.D. in Public Policy). Georgia State University, Atlanta, GA.
- Patton, M. Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text* 3rd ed. Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage.
- Picciotto, Robert (2003). "International Trends and Development Evaluation: The Need for Ideas." *American Journal of Evaluation*, 24(2):227-234.
- Preskill, H., B. Zuckerman, and B. Matthews (2003). "An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research." *American Journal of Evaluation*, 24, 423-442.
- Stockdill, S. H., M. Baizerman and D. Compton (2002). "Toward a Definition of the ECB Process: A Conversation with the ECB Literature." In D. Compton, M. Baizerman, and S. H. Stockdill (Eds.), *New Directions in Evaluation* 93:7-25. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Stufflebeam, D. L. (2001). "Evaluation Models" In *New Directions for Evaluation*, 89:7-98. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Weiss, C. H. (1988). "If Program Decisions Hinged only on Information: A Response to Patton." *American Journal of Evaluation* 9:15-28.
- Weiss, C. H. and M. J. Bucuvalas (1981). "Truth Tests and Utility Tests: Decision-makers' Frame of Reference for Social Science Research." In H. E. Freeman and M. A. Solomon (Eds.), *Evaluation Studies Review Annual (Evaluation Studies Review Yearbook)* 6:695-706. Beverly Hills, CA: Sage.
- World Bank (2005), *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.

Acknowledgement: I wish to thank Foday Turay, Chief Evaluation Officer, IDEV, for help with the reference material for the preparation of the paper; and Albert-Eneas Gakusi, Chief Evaluation Officer, IDEV, for his insightful comments on the draft version of the paper.

PROFIL DE L'AUTEUR

Seetharam Mukkavilli, Ph.D, assiste et conseille les organisations nationales et internationales depuis plus de 30 ans.

Il est spécialiste, entre autres, de la planification des projets, de la gestion axée sur les résultats, de la gestion des programmes, des cadres de surveillance, de l'évaluation des programmes, de l'évaluation pays et de l'évaluation conjointe, de l'évaluation d'impact, de la recherche sondage et des essais de convivialité des sites Internet. Par ailleurs, il forme les fonctionnaires, les responsables du secteur privé et les professionnels des ONG à la planification, le suivi et l'évaluation à travers des stages et ateliers de courte durée. Il a publié, entre autres, six ouvrages et monographies, en plus de 28 articles de revue. Il est titulaire de plusieurs certificats, notamment ceux de spécialiste en gestion des projets et d'auditeur qualité.

Marvin Taylor-Dormond, Stoyan Tenev et Monika Wever-Fahr

L'influence en matière d'évaluation et l'indépendance de l'évaluateur : évaluation des instruments de garantie du Groupe de la Banque mondiale



IEG
INDEPENDENT
EVALUATION GROUP

WORLD BANK GROUP
World Bank • IFC • MIGA

Utilisation et influence¹

Les points de vue sur l'utilisation et l'influence de l'évaluation varient considérablement. ²Ils reflètent en fin de compte la façon dont on perçoit la nature de l'évaluation et le rôle de l'évaluateur dans le processus de changement social. Les principales questions peuvent être mises en lumière en juxtaposant les deux positions extrêmes.

À une extrémité (Scriven, Campbell) se situe le point de vue selon lequel la vérité et l'objectivité sont le principal souci de l'évaluateur. L'utilisation et l'influence doivent être reléguées au marché des idées. L'évaluateur n'a nullement besoin de contribuer à faciliter l'utilisation de son évaluation. La validité et l'utilisation sont indépendantes et distinctes l'une de l'autre. De fait, ceux qui sont de cet avis prétendent que la recherche de l'utilisation et de l'influence peut entrer en contradiction avec l'objectivité et l'indépendance.

À l'autre extrême, il y en a qui croient (perception de plus en plus influente) que seule l'utilisation compte (Patton). La validité de l'évaluation dépend elle-même de l'utilisation qui en est faite et des effets de cette utilisation (consulter le site Internet sur l'utilisation de l'évaluation de l'*American Evaluation Association's Topical Interest Group* à l'adresse <http://comm.eval.org/EvaluationUse/Home>). L'évaluation est une partie intégrante du lien de causalité du changement social, et l'évaluateur assume des responsabilités au plan de l'utilisation. Ce raisonnement, mené de façon cohérente, débouche sur la perception d'après laquelle l'évaluation est un facteur essentiel du changement social et que l'évaluateur a une responsabilité directe en matière d'amélioration des conditions sociales.

La première perception confine l'évaluation à un rôle étroit et modeste. La deuxième est une vue élargie de l'évaluation qui assimile l'évaluateur au communicateur et à l'agent de changement, voire un facilitateur d'amélioration organisationnelle. Suivez des échanges intéressants entre les tenants de ces perceptions en

consultant le débat de Claremont de 2009 (Donaldson, Patton, Fetterman et Scriven 2010).

Une documentation croissante sur l'utilisation et l'influence étaye ces deux positions extrêmes. Les évaluateurs distinguent en gros deux types d'utilisation principaux, soit l'utilisation en cours d'évaluation et l'utilisation sur le fond (utilisation des constatations). L'utilisation sur le fond est décomposée en division conceptuelle, instrumentale et symbolique, ainsi que l'utilisation à l'interne et à l'externe, c'est-à-dire au-delà d'un programme particulier et pour d'autres programmes similaires. Les évaluateurs ont également identifié de nombreux facteurs associés à l'utilisation et à l'influence tels que la rapidité, la crédibilité et les interactions avec les utilisateurs potentiels (voir Shadish, Cook et Leviton 1991; Mark et Henry 2004; Fleischer et Christie 2009) ³.

Il faut remarquer que la documentation sur l'utilisation et l'influence porte sur l'utilisation idéale, c'est-à-dire « les cas où les constatations de l'évaluation sont utilisées de façon légitime pour accompagner des décisions discrètes (utilisation instrumentale), encourager l'apprentissage (utilisation conceptuelle) ou pour symboliser ou persuader (utilisation politique) » (Cousins 2004). En réalité, il y a utilisation et il y a utilisation abusive. L'utilisation abusive du processus et l'utilisation abusive des constatations correspondent à l'utilisation en cours d'évaluation et à l'utilisation sur le fond, respectivement. Les exemples d'utilisation abusive sont le lancement

³ D'autres domaines existent, hormis l'évaluation, qui se préoccupent de l'utilisation et de l'influence en matière de savoir, notamment le domaine de la communication, les spécialistes de la gestion du savoir et les professionnels de l'apprentissage. Le domaine de la gestion du savoir est particulièrement intéressant ici, non seulement parce que la notion de « transformer le savoir en objet commercial » est un objectif essentiel de tout système de gestion du savoir qui fonctionne bien (en sus de la création et du partage du savoir) (voir O'Dell et Hubert 2011), mais également parce qu'il introduit un groupe d'alliés potentiels que l'évaluateur peut utiliser pour accroître l'influence et l'utilisation du savoir produit par l'évaluation. Le domaine de l'apprentissage fournit également des perspectives intéressantes, notamment en ce qui concerne la puissance des liens émotionnels entre un particulier et la perception qui le motive à utiliser cette perception. La recherche sur le récit et l'utilisation grandissante du récit comme technique d'« emballage » du savoir attestent du lien utilisé (voir Denning 2005).

1

² For a review see Shadish and others (1991) and Mark and Henry (2004) for a review of the literature.

d'une évaluation à des fins politiques ou uniquement pour la publicité (Weiss 1973b), la manipulation et la coercition de l'évaluateur ou la suppression inappropriée des constatations (Cousins 2004), l'utilisation de l'évaluation pour retarder la prise de mesures (Weiss 1973), la modification de la formulation ou les conclusions d'une évaluation (Arkin et Coyle 1988), communiquant seulement certains résultats (Arkin et Coyle 1988; Weiss et Bucuvalas 1980). Une petite mais importante documentation (Arkin et Coyle 1988; Patton 2008; Fleischer et Christoe 2009) s'est constituée au fil des années sur cet aspect. Ce qui manque, toutefois, c'est une théorie unifiée qui aborde l'utilisation et l'utilisation abusive dans un seul cadre faisant appel à des facteurs communs pour expliquer les deux phénomènes. Sans vouloir proposer une telle théorie dans le présent article, nous estimons que l'indépendance de l'évaluateur doit faire partie d'un tel cadre intégré.

L'influence présuppose l'indépendance

Une perception réaliste de l'évaluation reconnaît que le processus de l'évaluation est une voie à double sens, dans la mesure où l'évaluation influence et l'évaluation subit des influences. Certaines des influences perçues par les évaluateurs sont légitimes, bienveillantes et même nécessaires pour la qualité de l'évaluation, et ces influences ne nuisent pas à l'indépendance. Mais certaines (comme certaines dans la liste ci-dessus) peuvent être pernicieuses.

L'influence de l'évaluation présuppose l'indépendance. Seules des variables indépendantes peuvent être des causes. L'influence perd de son sens si elle ne

fait que refléter les préférences du promoteur ou des parties prenantes puissantes. Dans un tel cas, les constatations et les recommandations seront acceptées et mises en œuvre. Mais prétendre que cela constitue une utilisation et une influence

aurait autant de valeur que la prétention du roi dans le *Petit Prince* de Saint-Exupéry (qui demande d'abord à ses sujets ce qu'ils désirent faire et ensuite ordonne qu'ils fassent exactement cela) qu'il dispose du pouvoir absolu et n'a jamais été désobéi.

Il est intéressant de remarquer qu'en dépit de cela certains théoriciens influents (Weiss, Patton) ont une position proche de ce point de vue. Par exemple Weiss affirme que les « évaluations influent très probablement sur les décisions lorsque les chercheurs acceptent les valeurs, les hypothèses et les objectifs du décideur » (Weiss 1973b, p. 41). Cela semble être une exagération. Certes les évaluateurs doivent comprendre les valeurs, les hypothèses et les objectifs du décideur, et ils doivent veiller à ce que ce dernier perçoive que ces éléments sont compris, et donc qu'il soit motivé à écouter et à s'impliquer. Mais *comprendre* ne signifie pas nécessairement *accepter*. Une acceptation sans conditions a tendance à brouiller les lignes de démarcation entre l'évaluateur et l'acteur ou le décideur. Cela peut entrer en contradiction avec le rôle et l'impartialité de l'évaluateur, et le travail peut perdre sa capacité à influencer, en particulier lorsque les intérêts des principales parties prenantes s'opposent.

Au contraire, l'indépendance semble être une condition nécessaire de l'influence. Les évaluations sont rarement menées dans des domaines ou sur des thèmes lorsqu'elles ne sont envisagées que par une seule partie prenante. Lorsque plus d'une partie prenante est intéressée, il y aura divergence de points de vue et d'intérêts. C'est à cet égard que l'indépendance et l'impartialité sont particulièrement importantes, dans la mesure où elles garantissent la prise en compte des points de vue et des objectifs divergents des principales parties prenantes.

L'indépendance ne garantit toutefois pas que l'évaluation aura une influence significative, parce qu'elle peut aussi être mal utilisée. D'autres facteurs tels que le respect des délais, la crédibilité et l'implication restent importants, mais ils doivent s'appuyer sur l'indépendance et l'impartialité pour mener à une influence significative. L'influence étant une



condition nécessaire, mais non suffisante de l'influence, la question qui se pose est celle de savoir quelles mesures prendre, et par qui, pour atteindre l'influence.

L'évaluation indépendante des instruments de garantie du Groupe de la Banque mondiale – un exemple

L'évaluation indépendante des instruments de garantie du Groupe de la Banque mondiale (IEG 2009) illustre certains des points déjà mentionnés.

Contexte

L'évaluation a été menée en réponse à une demande du Conseil d'administration du Groupe de la Banque mondiale (le Conseil), qui avait deux grandes préoccupations, à savoir i) la sous-utilisation des instruments de garantie du Groupe de la Banque; et ii) les dédoublements et les chevauchements au plan de l'utilisation des instruments dans les trois institutions du Groupe, soit la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Association internationale pour le développement (BIRD/IDA), la Société financière internationale (SFI) et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI).

Dans le passé, le Conseil avait demandé aux directions des trois institutions d'étudier ces questions mais n'avait pas été satisfait des réponses reçues. Il avait estimé que ces questions délicates avaient été évitées, et il n'avait donc pas obtenu une évaluation juste et franche de la part de ces trois institutions. En d'autres termes, les intérêts de ces parties prenantes majeures divergeaient; il fallait donc recourir à une évaluation indépendante.

L'enjeu

Pour les trois institutions qui proposent des instruments de garantie, le problème était que ces instruments variaient d'une institution à l'autre. L'AMGI ne fournit qu'un seul produit, soit la garantie ou l'assurance contre le risque politique. La SFI offre une gamme complète de produits qui vont des prises de participation aux prêts, ainsi que des produits synthétiques d'assurance contre le risque

politique. Un arrangement entre l'AMGI et la SFI vise à éliminer la concurrence en réduisant l'aptitude de la SFI à offrir des garanties partielles de risque. S'agissant de la BIRD/IDA, la garantie est un produit-créneau, très proche de l'assurance contre le risque politique qu'offre l'AMGI. C'est toutefois le principal produit que la BIRD/ID propose à l'appui des projets du secteur privé.

Les directions des trois institutions craignaient que l'intérêt porté par le Conseil à ces questions pouvait présager des changements organisationnels visant à corriger les chevauchements et la sous-utilisation perçue des instruments de garantie. Il y a eu auparavant un certain nombre de tentatives, toutes ayant échoué, d'effectuer des changements organisationnels, c'est-à-dire de fusionner la fonction d'octroi de garanties de la Banque avec celle de l'AMGI. Le volume des affaires de l'AMGI piétinait, et l'institution était perçue comme n'utilisant pas ses ressources de façon efficace. L'AMGI, avec un seul produit à offrir, s'est sentie étranglée par la SFI et la BIRD/IDA, qu'elle soupçonnait de chercher à envahir son marché.

Compte tenu de l'enjeu, les directions des trois institutions ont cherché à influencer l'évaluation et par la suite les constatations dans certains sens.

L'approche suivie

L'équipe d'évaluation a amorcé son travail par des discussions avec les administrateurs pour comprendre leurs préoccupations et leurs attentes. Il y a eu ensuite des contacts suivis avec le personnel en fonction (notamment à travers un sondage), les bénéficiaires des garanties du Groupe de la Banque existants et potentiels, les collègues du secteur (les membres de l'Union de Berne) et d'autres banques multilatérales de développement. Cela avait lieu au moment où, comme il a déjà été mentionné, l'équipe d'évaluation étudiait les valeurs, les hypothèses et les objectifs des parties prenantes, de façon à en prendre connaissance, sans toutefois les adopter directement. Le résultat majeur de ces consultations, compte tenu du contexte décrit ci-dessus, a été l'établissement d'un certain nombre

de scénarios ou de modèles pour aborder les questions, plutôt que des recommandations fondées sur un cadre unique.

Principales constatations et recommandations

L'évaluation a posé trois grandes questions, soit 1) la Banque mondiale devrait-elle être active sur le marché des garanties ? 2) les instruments de garantie dans les trois institutions du Groupe de la Banque ont-ils été utilisés à leur plein potentiel comme cela est reflété dans les attentes et la demande perçue du Groupe de la Banque ? 3) Le Groupe de la Banque est-il adéquatement organisé pour fournir sa gamme de produits de garantie avec efficacité et efficience ?

La première question a obtenu une réponse affirmative. Les garanties ont efficacement contribué à promouvoir les objectifs stratégiques majeurs du Groupe, en particulier en facilitant le flux d'investissements vers des secteurs et des pays à haut risque. Cette additionnalité, ou contribution singulière des instruments de garantie, découle de la relation du Groupe de la Banque avec les pays hôtes, son aptitude à assumer les risques que le secteur privé hésite ou n'est pas disposé à prendre, et de la priorité donnée à la réduction de l'incidence de la pauvreté et au développement durable.

Pour les deux autres questions, la réponse a essentiellement été négative, en particulier en ce qui concerne la fourniture des produits d'atténuation du risque politique. L'utilisation des garanties dans chacune des trois institutions n'a pas satisfait aux attentes raisonnables sous l'effet de facteurs externes (demande) et internes (offre). Une analyse fondée sur i) une comparaison avec la croissance du marché, en particulier les membres de l'Union de Berne ; ii) le niveau et l'évolution du risque politique sur la scène mondiale et dans les pays en développement par segments ; iii) les expériences naturelles comme la croissance du programme de financement du commerce de la SFI montrant que lorsqu'un produit est adapté aux besoins du client la croissance suit, a débouché sur la conclusion que les facteurs internes constituaient l'obstacle

contraignant qui entrave l'augmentation de l'utilisation de ces instruments.

Un examen plus rigoureux des facteurs qui expliquent la sous-utilisation des garanties a montré que 1) les trois institutions se font concurrence pour les mêmes clients, et ce genre de concurrence comporte souvent des coûts de transaction supplémentaires pour les clients et augmentent les risques pour la réputation de la Banque ; 2) les faiblesses au plan du marketing des garanties du Groupe de la Banque et des produits d'assurance contre le risque politique restreignent la sensibilisation et le choix du client ; 3) un certain nombre de restrictions au plan de la politique et de la mission liées à l'offre entravent le déploiement des instruments de garantie du Groupe de la Banque en réponse à l'évolution des besoins des clients ; 4) l'insuffisance de la sensibilisation, des compétences ou des incitations internes à la Banque mondiale et à la SFI limitent l'utilisation des instruments de garantie dans des situations pertinentes ; et 5) la tarification des produits d'assurance contre le risque politique n'est pas cohérente, ce qui risque de créer des distorsions sur le marché et de fonder la différenciation des produits du Groupe de la Banque sur le prix. Ces constatations ont proposé des possibilités d'élargissement de l'utilisation des garanties de manière productive.

Comme il a déjà été mentionné, pour surmonter les difficultés identifiées, l'évaluation a proposé des options et des scénarios⁴ pour le changement organisationnel, avec des mesures à prendre par ordre de priorité, quelles que soient les structures organisationnelles déjà en place. Le Conseil attendait que le Groupe d'évaluation indépendant fournisse plusieurs options, et non une proposition unique de changement organisationnel. Il souhaitait ainsi conserver la flexibilité dans une situation de prise de décision potentiellement délicate. L'équipe d'évaluation n'a pas trouvé d'éléments probants solides qui laissaient croire qu'une option

4 L'évaluation a analysé les avantages et les inconvénients des trois options de réalignement organisationnel du point de vue du client, du pays et du produit.

organisationnelle donnée réglerait automatiquement tous les problèmes identifiés.

Peu importe le scénario, l'évaluation a recommandé que la haute direction de la Banque prenne des mesures pour renforcer la flexibilité en matière d'utilisation des garanties en réponse aux besoins des pays et des clients et à l'évolution sur les marchés en 1) révisant les politiques et les règlements existants liés aux garanties afin d'atténuer les restrictions tenant à l'offre et de permettre la différenciation des produits sur la base de la valeur ajoutée ; 2) veillant à fournir au personnel des incitations adéquates pour qu'il propose aux clients du secteur privé la gamme complète des garanties et des produits d'assurance contre le risque politique ; 3) créant des liens plus systématiques entre les services consultatifs et le déploiement des produits d'assurance contre le risque politique et d'autres produits du Groupe de la Banque, en particulier dans le secteur des infrastructures ; 4) suivant une approche cohérente en matière de tarification des produits d'assurance contre le risque politique en vue de prévenir des distorsions ; et 5) renforçant la sensibilisation interne sur les instruments de garantie et les compétences pour leur utilisation et en réduisant les coûts de transaction là où cela est possible, en gardant à l'esprit l'importance de

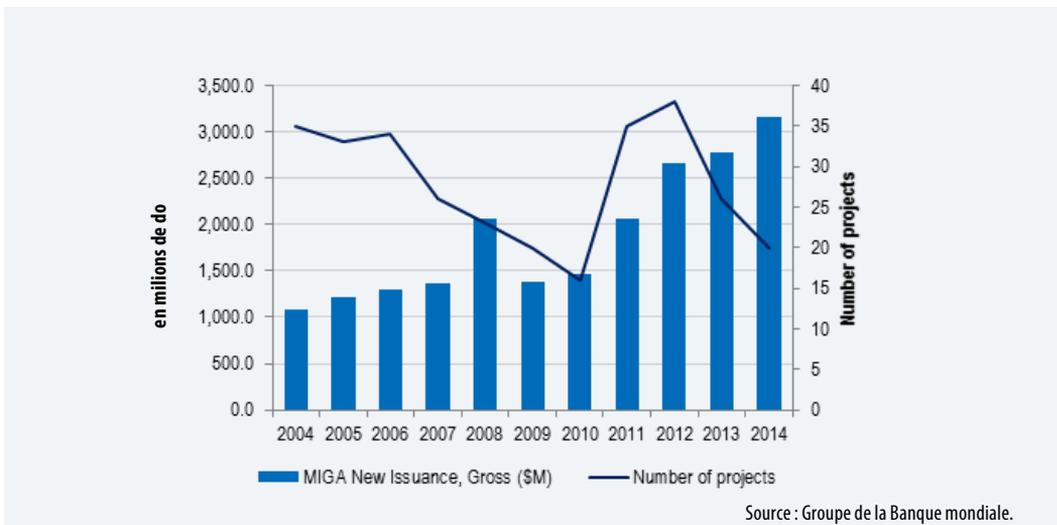
maintenir des processus et des règlements adéquats pour la gestion des risques et les garanties.

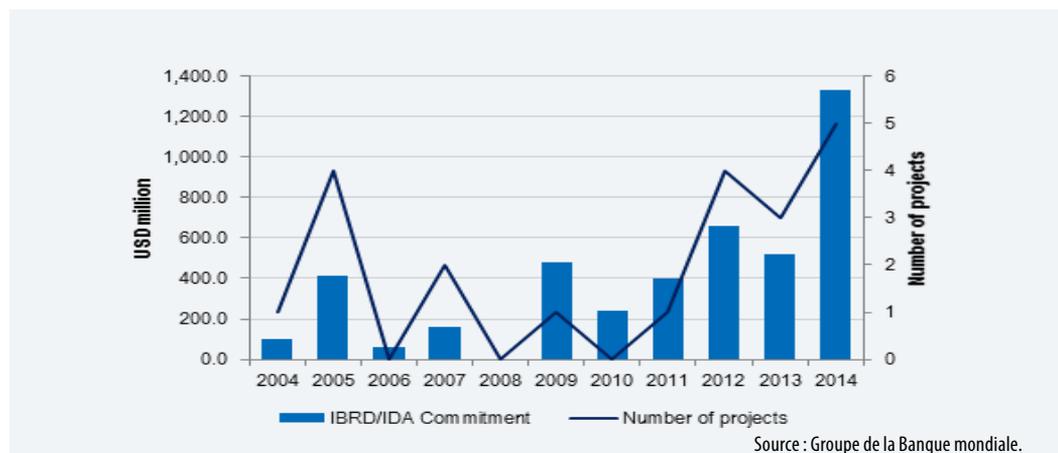
Preuves de l'utilisation et de l'influence

S'agissant de l'utilisation instrumentale de cette évaluation, la plupart de ses recommandations ont été adoptées et mises en œuvre en grande partie. Certaines grandes mesures prises par la direction du Groupe de la Banque sont : i) une unité mixte SFI/AMGI a été créée pour le marketing et la vente des produits d'AMGI par le personnel de la SFI, en exploitant la plateforme de développement des marchés de cette dernière institution ; ii) l'évaluation a appuyé et accéléré une modification de la convention d'AMGI, laquelle a eu pour effet d'élargir la gamme des produits de cette institution, en introduisant en particulier le non-respect des obligations financières souveraines ; iii) des changements ont été apportés aux politiques des garanties de la BIRD/IDA, avec l'introduction de la garantie partielle de crédit à l'intention des pays IDA.

L'utilisation des garanties a augmenté au cours des dernières années, mais on ne sait pas clairement dans quelle mesure cette hausse tient aux mesures prises. À cet égard, la croissance des projets d'AMGI fournis à travers la SFI a été particulièrement forte. Ceux-ci ont représenté plus du tiers des souscriptions d'AMGI

Graphique 1 : Nouvelles garanties émises par l'AMGI (2004–14)



Graphique 2 : Garanties de la BIRD/IDA, 2004–14

pour l'exercice 2014 et plus de la moitié de ses projets au cours de cette année.

Tableau 1: Nombre et volume de projets de la SFI transmis à l'AMGI, 2011 – 2014

	FY11	FY12	FY13	FY14
Nombre de projets	2	6	3	12
Montant de la garantie d'AMGI, en USD millions	161,3	415,5	368,0	1 078,9

Source : Groupe de la Banque mondiale.

L'AMGI a enregistré une croissance impressionnante au cours des dernières années, dont le moteur a été



L'indépendance est une condition nécessaire de l'influence. L'influence peut évidemment être exercée à partir de plusieurs rôles sociaux et organisationnels et faire, en fin de compte, partie du processus de prise de décision en soi. Mais l'influence va de pair avec l'impartialité et l'objectivité, l'indépendance par rapport au décideur et la capacité de gérer des intérêts contradictoires

en grande partie l'assurance pour non-respect des obligations financières souveraines, nouveau produit lancé à travers la modification de la convention de l'institution (voir le Graphique 1).

Les garanties de la BIRD/IDA ont également enregistré une hausse, quoique moins forte que celles de l'AMGI, en particulier dans les pays africains IDA.

Il n'y a guère eu de changement important dans le cas de la SFI. L'utilisation des garanties pour les opérations de financement du commerce a continué d'augmenter à un rythme rapide. Aucune innovation majeure n'a été enregistrée pour d'autres produits de garantie. Les instruments de mutualisation du risque continuent d'être sous-utilisés.

L'élément le plus important à retenir est que l'évaluation a mis l'accent sur l'innovation, l'adaptation des produits aux besoins des clients et les incitatifs pour le personnel et la sensibilisation. Les mesures prises par la direction à cet égard ont entraîné une hausse de l'utilisation, une réduction des chevauchements et des tensions internes.

Par ailleurs, l'évaluation a été fortement exploitée à l'extérieur. D'autres BMD offrent les mêmes produits et font face aux mêmes problèmes que le Groupe de la Banque mondiale. Ces institutions se tournent souvent vers la Banque mondiale pour le leadership et l'innovation. Les constatations et

les recommandations ont inspiré la mise au point de nouvelles politiques en matière de garantie à la Banque interaméricaine de développement (voir <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38197598>). De même, la Banque africaine de développement (BAD 2010) et la Banque asiatique de développement (BAsD) se sont servies de l'évaluation pour mettre au point des initiatives d'atténuation des risques, élaborer des politiques et des approches pour la mobilisation des ressources privées à l'appui des initiatives de développement dans le cadre des reconstitutions des ressources de leurs guichets de financement à des conditions concessionnelles (BAD, 2010; BAsD, 2011).

L'utilisation instrumentale a été également enregistrée dans des secteurs importants comme la transparence des processus budgétaires (Bachenberg et autres, 2011), l'efficacité énergétique (Blyth et Savage, 2011) et le financement des infrastructures (Hilmarsson, 2012), où les instruments de garantie sont particulièrement porteurs.

S'agissant de l'utilisation en cours d'évaluation et d'utilisation conceptuelle, les résultats ont été également importants. On connaissait peu la nature des divers instruments de garantie et en quoi elles différaient d'une institution à l'autre aux yeux du personnel du Groupe de la Banque. L'évaluation a introduit une taxonomie utile des instruments de garantie du Groupe de la Banque, qui a été utilisée pour stimuler le débat sur l'innovation financière (Fininnov, 2014) pour le développement et la promotion d'une meilleure compréhension des instruments de financement des BMD (Venugopal et autres, 2013).

L'utilisation des processus et l'utilisation conceptuelle ont été rendues possibles par le point de vue du Groupe de la Banque adopté par l'évaluation plutôt que par une approche institution par institution utilisée dans le passé. L'évaluation a élevé les questions liées à l'utilisation des instruments de garantie au plus haut niveau du programme d'élaboration des politiques. En effet, le président du Groupe de la Banque a créé un groupe de travail dirigé par le

responsable en chef des finances pour traiter les questions identifiées par l'évaluation.

Conclusion

L'indépendance est une condition nécessaire de l'influence. L'influence peut évidemment être exercée à partir de plusieurs rôles sociaux et organisationnels et faire, en fin de compte, partie du processus de prise de décision en soi. Mais l'influence va de pair avec l'impartialité et l'objectivité, l'indépendance par rapport au décideur et la capacité de gérer des intérêts contradictoires. L'évaluation des garanties menée par l'IEG en est un bon exemple. Conçue pour examiner, en toute indépendance, un certain nombre de questions touchant à la fourniture de garanties par le Groupe de la Banque, l'évaluation a fini par faire l'objet d'une utilisation instrumentale sensible, en particulier au sein de l'AMGI et en ce qui concerne l'interaction entre les trois institutions, ainsi qu'une utilisation fonctionnelle et conceptuelle importante en ce qui concerne la taxonomie et la gestion des garanties au sein du Groupe.

Bibliographie

- AfDB (African Development Bank). 2010. "Leveraging ADF Resources for Private Sector Development." Discussion paper for ADF-12 replenishment, Abidjan, Côte D'Ivoire. <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Boards-Documents/100422%20DP%20New%20Financing%20Instruments%20ADF-12.FINAL.EN.pdf>
- . 2013. "Initiative for Risk Mitigation." http://www.google.com/url?sa=t&rcct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=19&ved=0CEgQFjAIOAo&url=http%3A%2F%2Fsustainabledevelopment.un.org%2FgetWSDoc.php%3Fid%3D3015&ei=UUV2VMDPGMyWNozdgcgC&usg=AFQjCNHzs_ryoZeOgppjTG-RkJ1Q52pIQ&sig2=-a9pHwfTTYNbTk_x4iXIFg
- Alkin, Marvin C., and Karin Coyle. 1988. "Thoughts on Evaluation Misutilization (and Associated Topics)." Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association, New Orleans, LA, April 5-9, 1988.
- ADB (Asian Development Bank). 2011. "Private Sector Development and Private Sector Operations in ADF Countries." ADF-11 replenishment, Dhaka, Bangladesh. <http://www.adb.org/sites/default/files/page/47251/adf-xi-private-sector-development-operations.pdf>
- Bachenberg, Kelsey, Alizeh Bhojani, Elisa Casey, Youjin Choe, Manmeet Dhami, Cammie Dodson, Julian Fellerman, Neena Goswamy, Thayer Hastings, Kristen Hess, Naomi Joswiak,

- Giselle Lopez, Jeff Meigs, Akshika Patel, Brittney Riley, Emilia Sternberg, Cassie Tillman, and Sarah Van Houten. 2011. *Show Me the Money: Achieving Economic, Social, and Cultural Rights through Government Budgets*. <https://digital.lib.washington.edu/researchworks/handle/1773/16494>
- Blyth, Will, and Matthew Savage. . 2011, "Financing Energy Efficiency: A Strategy for Reducing Lending Risk." Chatam House, London. <http://oxfordenergyassociates.com/wp-content/uploads/2013/03/Chatham-House-energy-efficiency-financing-risk-en.pdf>
- Cousins, Bradley. 2004. "Commentary: Minimizing Evaluation Misuse as Principled Practice." *American Journal of Evaluation* 25 (3): 391–97.
- Denning, Stephen. 2005., *The Leaders Guide to Storytelling: Mastering the Art and Discipline of Business Narrative*. San Francisco: John Wiley and Sons.
- Donaldson, Stewart, Michael Patton, David Fetterman, and Michael Scriven. 2010. "The 2009 Claremont Debates: the Promise and Pitfalls of Utilization-focused and Empowerment Evaluation." *Journal of Multidisciplinary Evaluation* 6 (13). http://scholarship.claremont.edu/cgu_fac_pub/563/
- Fininnov. 2014. Forum des innovations financieres pour le development. <http://www.fininnov.org/main.php?page=links>
- Fleischer, Dreolin, and Christina Christie. 2009. "Evaluation Use Results from a Survey of U.S. American Evaluation Association Members." *American Journal of Evaluation* 30 (2): 158–75.
- Hilmarsson, Hilmar Þór. 2012. "Small States and Large Private Sector Investments in Infrastructure in Emerging Market Economies in Partnership with International Financial Institutions." *Innovation, Technology, and Knowledge Management* 15: 139–58.
- IEG (Independent Evaluation Group). 2009. *The World Bank Group Guarantee Instruments, 1990–2007*. Washington, DC: The World Bank. Inter-American Development Bank. 2013. "Proposed Policy for a Flexible Guarantee Instrument for Sovereign Guaranteed Operations.." <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38197598>
- Mark, Melvin, and Gary Henry. 2004. "The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence." *Evaluation* 10(1): 35–57.
- O'Dell, Carla, and Cindy Hubert. 2011. *The New Edge in Knowledge: How Knowledge Management Is Changing the Way We Do Business*. Hoboken, NJ: John Wiley and Sons.
- Patton, Michael. 2008. *Utilization-Focused Evaluation*. 4th edition. Los Angeles: Sage Publications
- Shadish, William Jr., Thomas Cook, and Laura Leviton. 1991. *Foundations of Program Evaluation, Theories of Practice*. London: Sage Publications.
- Venugopal, Aman Srivastava, Clifford Polycarp, and Emily Taylor. 2013. *Survey of Public Financing Institutions' Use of Instruments*. Washington, DC: World Resource Institute. http://pdf.wri.org/survey_of_public_financing_institutions_use_of_instruments.pdf
- Weiss, C.H., 1973a. "Where politics and evaluation research meet." *Evaluation* 1: 37–45.
- . 1973b. "Between the Cup and Lip." *Evaluation* 1(2): 49–55.
- Weiss, C.H., and M.J. Bucuvalas. 1980. *Social Science Research and Decision-Making*. New York, NY: Columbia University Press.

PROFIL DES AUTEURS

Marvin Taylor Dormond est le Directeur du Groupe indépendant d'évaluation, secteur privé, du Groupe de la Banque mondiale. Il est arrivé à la Banque mondiale après avoir passé plusieurs années à la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCAIE) où il a occupé divers postes. Il a par ailleurs été vice-ministre des Finances de la République du Costa Rica. Il est titulaire d'un Ph.D en économie de l'université Carleton et de l'université de Montréal au Canada, d'un mastère en relations internationales de l'École des relations internationales Norman Paterson au Canada, et d'une licence en économie de l'université du Costa Rica.

Stoyan Tenev est cadre au Groupe indépendant d'évaluation, secteur privé, du Groupe de la Banque mondiale. Il a occupé divers postes à l'IFC dont il a, notamment, été le responsable des macro-évaluations, l'évaluateur en chef et l'économiste en chef. En outre, il a été évaluateur principal à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

Monica Weber-Fahr est responsable de la gestion du savoir et responsable senior au Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale. Durant les 15 dernières années, Monika a travaillé dans le domaine de l'élaboration des stratégies, de l'innovation et du changement organisationnel à l'IFC, à la Banque mondiale et au Boston Consulting Group (BCG). Elle est titulaire d'un mastère en économie et d'un Ph.D en économie des entreprises.

Les évaluations influentes : *exemples tirés d'organisations multilatérales de développement*



Investing in rural people

Les évaluations peuvent guider la prise de décisions et, de ce fait, elles sont essentielles pour l'amélioration de la qualité et des résultats des efforts de développement. Dans le contexte des organisations multilatérales de développement, une évaluation influente est une évaluation qui amène des changements et des réformes importants pour le renforcement de l'efficacité sur le front du développement. Le présent article revient sur deux évaluations jugées influentes pour leur utilisation instrumentale, et sur une évaluation d'importance stratégique ayant servi à persuader.

Les évaluations peuvent guider la prise de décisions et, pour cela, elles jouent un rôle capital dans l'amélioration de la qualité et des résultats des activités de développement. Dans les organisations multilatérales, les évaluations influentes sont celles qui suscitent des changements et des réformes importants pour le renforcement de l'efficacité sur le front du développement.

On peut distinguer au moins quatre types d'évaluations influentes selon l'utilisation : l'utilisation instrumentale dans laquelle les constatations de l'évaluation servent à changer la chose évaluée ou les conditions dans lesquelles elle évolue ; l'utilisation *conceptuelle* où les constatations servent à encourager l'apprentissage ; l'utilisation *informative* qui sert à acquérir des informations ; et l'utilisation *stratégique* qui vise à persuader (Levington (2003) et Højlund (2014)).

Il existe d'abondantes preuves que les évaluations peuvent en effet jouer un rôle essentiel dans l'élaboration des politiques et des priorités thématiques, ainsi que l'amélioration des résultats des opérations et des résultats sur le terrain. Dans le présent article, nous examinerons quelques évaluations jugées influentes pour leur utilisation instrumentale. En outre, nous fournirons un exemple d'évaluation jugée stratégique en raison de l'utilisation politique qui en a été faite.

Au FIDA, les évaluations les plus influentes sont celles qui sont réalisées au niveau de l'institution par le Bureau indépendant de l'évaluation (IOE). Les évaluations au niveau de l'institution concernent les évaluations des politiques, stratégies et opérations du FIDA. Au fil du temps, elles ont suscité d'importants changements et transformations institutionnels systémiques, contribuant à l'amélioration de l'efficacité des activités du développement et des résultats sur le terrain.

Les évaluations au niveau de l'institution visent principalement le renforcement du cadre de reddition des comptes et des boucles d'apprentissage pour une transformation rurale plus efficace et l'amélioration des moyens de survie. IOE choisit les thèmes des évaluations au niveau de l'institution, mais en s'assurant qu'ils sont aussi une priorité pour la Direction du FIDA et ses organes directeurs, afin d'obtenir tout l'appui et la collaboration des principaux intervenants et des utilisateurs finaux des évaluations au niveau de l'institution.

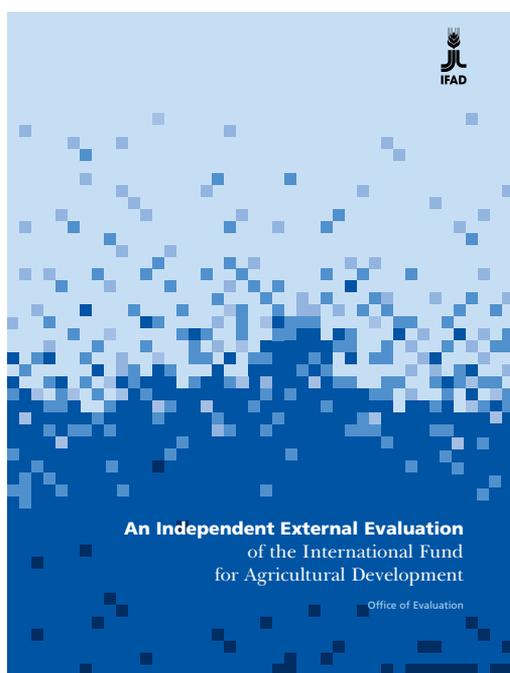
Au FIDA, la durée moyenne d'une évaluation au niveau de l'institution est de 12 à 18 mois, en fonction des thèmes abordés et de la disponibilité des observations factuelles. Toutes les évaluations au niveau de l'institution sont présentées au Conseil d'administration, accompagnées d'une réponse de la Direction. Le Conseil, en tant qu'utilisateur principal des évaluations, prend en général suffisamment de temps pour les examiner et en débattre, et fournir une orientation stratégique sur la marche à suivre. Tous les rapports finaux, y compris la réponse de la Direction du FIDA, sont intégralement publiés et mis à la disposition du grand public.

Au cours des dix dernières années, trois évaluations au niveau de l'institution se sont distinguées par leur impact important sur les politiques, stratégies, procédures et modes opératoires du FIDA. Il s'agit notamment de l'évaluation externe et indépendante du FIDA (2004-2005), des évaluations au

niveau de l'institution du Programme pilote de supervision directe (2004-2005), et de l'évaluation du Programme pilote relatif à la présence sur le terrain (2006-2007).

L'évaluation externe et indépendante (EEI) était la première du genre au FIDA depuis le début des opérations de l'organisation en 1978. L'EEI avait été menée avec la participation de l'ensemble de l'institution pendant 18 mois et avait permis au personnel et aux États membres de dresser le bilan et réfléchir à la pertinence de la mission et des résultats du FIDA, et à son impact sur la réduction de la pauvreté rurale. Il est vrai que l'EEI avait mis l'accent sur les résultats et l'impact des activités du FIDA, mais elle s'était aussi penchée sur l'efficacité des procédures institutionnels et managériales clés grâce auxquelles les politiques, programmes et projets du FIDA sont élaborés et mis en œuvre.

L'EEI avait été étroitement supervisée par l'IOE, mais menée par une équipe externe de consultants. Le Directeur de l'IOE soumettait aux sessions du Conseil d'administration tenues un rapport écrit sur l'avancement de la mise en œuvre de l'évaluation, pendant toute la durée de l'opération, afin de tenir les États membres informés sur l'état d'avancement de l'évaluation et discuter des questions importantes qui se posaient à mesure que l'évaluation progressait.



Un comité de pilotage constitué des représentants de neuf États membres du FIDA fut créé à titre consultatif auprès du Directeur de l'IOE. L'EEI a bénéficié des conseils, orientations et observations du comité de pilotage qui a approuvé les termes de référence de l'EEI élaborés par le Directeur de l'IOE, choisi les membres de l'équipe de consultants et émis des observations sur tous les projets de rapport de l'EEI. Le comité de pilotage avait, par ailleurs, assuré une meilleure appropriation de l'évaluation par les États membres et veillé à ce qu'ils suivent l'application des recommandations de l'EEI par la Direction.

L'EEI a eu comme résultat principal l'élaboration par la Direction d'un Plan d'action pour améliorer l'efficacité du FIDA en matière de développement, approuvé par le Conseil et qui a jeté les bases d'importants changements structurels et organisationnels, introduit de nouvelles politiques institutionnelles et rationalisé les processus et procédures internes. Le Plan d'action a permis d'élaborer un nouveau cadre stratégique pour la période 2007-2010 afin d'orienter les investissements du Fonds pour l'éradication de la pauvreté rurale. Ce cadre prévoyait i) le ciblage des politiques pour garantir que les ressources du FIDA sont orientées vers les populations les plus pauvres ; ii) la création d'un groupe assurance qualité au Bureau du Président et du Vice-Président chargé de veiller à la qualité à l'entrée des nouveaux projets et programmes ; iii) l'établissement d'un rapport annuel sur l'efficacité du FIDA en matière de développement ; et iv) l'élaboration de directives



Le Directeur de l'IOE soumettait aux sessions du Conseil d'administration tenues un rapport écrit sur l'avancement de la mise en œuvre de l'évaluation, pendant toute la durée de l'opération, afin de tenir les États membres informés sur l'état d'avancement de l'évaluation et discuter des questions importantes qui se posaient à mesure que l'évaluation progressait.

pour des options stratégiques pour pays axés sur les résultats. Au fil des ans, ces mesures et bien d'autres, ont permis l'amélioration des résultats sur le terrain, comme l'IOE l'a constaté dans son Rapport annuel sur les résultats et l'impact des opérations du FIDA.

En 1997, le Conseil des gouverneurs a adopté une *résolution concernant l'administration des prêts et la supervision de l'exécution des projets*, et un plan d'action quinquennal qui prévoyait que 15 projets entrepris par le Fonds devaient être directement supervisés et administrés par le FIDA pendant cinq ans. L'objectif ultime de ce « Programme pilote de supervision directe » était de permettre au FIDA d'acquérir des connaissances de première main en matière de supervision et d'intégrer plus efficacement les leçons tirées des activités en cours dans l'élaboration des projets. Avant le lancement du Programme pilote de supervision directe, le FIDA ne supervisait pas directement l'exécution des projets qu'il finançait. Il avait coutume de déléguer cette tâche à quelques institutions partenaires, comme le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

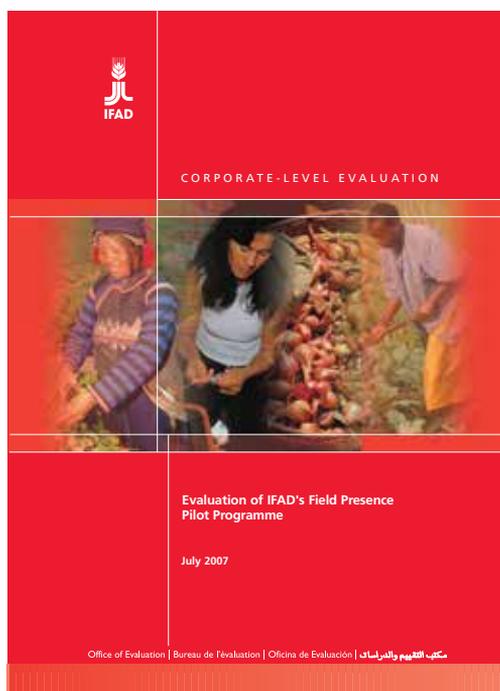
Le Programme pilote de supervision s'est achevé en 2005. L'une des grandes leçons tirées de cette évaluation est que les projets supervisés directement

par le Fonds ont eu de meilleurs résultats que ceux supervisés par les institutions partenaires. L'analyse a également montré que la supervision directe a permis au Fonds d'étendre ses objectifs catalyseurs en matière d'innovation, de dialogue sur les politiques et l'établissement de partenariats. En conséquence, les partenaires ont massivement exprimé le souhait de voir le FIDA assurer la supervision directe des projets. L'évaluation au niveau de l'institution a par conséquent recommandé au FIDA d'élaborer une politique globale de supervision et d'appui à l'exécution des projets qui, à terme, s'est soldé par la décision du FIDA en 2006 de passer à la supervision directe des projets, une décision qui peut être considérée comme le changement le plus important effectué depuis la création du Fonds en 1977. En effet, la mise en œuvre de cette recommandation de l'évaluation a nécessité la modification en 2006 de l'Accord portant création du FIDA par son Conseil des gouverneurs.

De même, le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain était un projet triennal lancé en 2003 dans le but d'améliorer l'efficacité des opérations du FIDA au moyen d'un accent sur quatre domaines interdépendants : appui à la mise en œuvre, concertation sur les politiques, établissement de partenariats et gestion des savoirs. Avant le lancement de ce programme, le FIDA n'avait pas aucune présence permanente dans les pays ni de bureau de pays. Toutes ses activités, notamment l'élaboration et la supervision des projets, étaient gérées par le personnel du Siège à Rome.

L'évaluation au niveau de l'institution du Programme pilote relative à la présence sur le terrain, achevée en 2007, a évalué les résultats et l'impact du programme sur l'atteinte des objectifs globaux du FIDA. Le Programme a mis l'accent sur le programme pilote relatif à la présence sur le terrain dans 15 pays, mais il s'est aussi penché sur l'expérience acquise à cette époque grâce aux deux seuls chefs de programme en poste sur le terrain au Panama et au Pérou.

La méthodologie d'évaluation comprenait notamment une revue des activités du FIDA dans 15 pays et qui n'étaient pas couvertes par le Programme pilote relatif à la présence sur le terrain, ce qui a



permis à l'évaluation de mesurer les résultats dans les pays où le Fonds était présent ou absent. De plus, pour améliorer les constatations factuelles de l'évaluation et étant donné que l'évaluation avait été entreprise trois ou quatre ans après le lancement du programme, elle comprenait également une étude globale de référence. L'objectif de cette étude était de tirer les leçons des efforts et de l'expérience d'autres organisations multilatérales et bilatérales, ainsi que des organisations non gouvernementales (ONG) qui avaient déjà ouvert des bureaux de pays dans les pays bénéficiaires.

L'évaluation a conclu que le modèle d'affectation sur le terrain du CPM, avec la délégation de pouvoirs nécessaire pour la poursuite des objectifs du FIDA au niveau des pays, s'est avéré une option efficace pour la mise en place d'un véritable Programme (sur la) présence du FIDA dans les pays. Depuis lors, le FIDA a ouvert environ 40 bureaux de pays et un bureau régional en Afrique orientale et australe, augmentant ainsi sa présence là où les bénéficiaires en ont le plus besoin. En résumé, l'évaluation au niveau de l'institution du Programme pilote sur la présence sur le terrain, semblable à l'évaluation du Programme pilote de supervision directe de l'exécution des projets, a jeté les bases d'une transformation profonde de la structure organisationnelle et du modèle de fonctionnement du FIDA. Partant de l'expérience du FIDA pour réfléchir à celle d'autres organisations multilatérales et bilatérales de développement, l'évaluation **conjointe indépendante de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris menée en 2011** peut être considérée comme une parfaite illustration d'une évaluation influente, puisqu'elle a été utilisée stratégiquement comme outil de persuasion¹.

1 Colombie, Îles Cook, Ghana, Indonésie, Malawi, Mali, Mozambique, Népal, Philippines, Samoa, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda, Vietnam et Zambie ; et les partenaires au développement participants étaient : la BasD, la BAD, l'Australie, l'Autriche, l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni, et le GNUM (FIDA, ONUSIDA, CEA, PNUD, FNUAP, UNIFEM).



L'évaluation a examiné la manière dont les principes d'efficacité de l'aide ont été appliqués par les partenaires internationaux au développement et l'impact qu'ils avaient dans les pays en développement². Les résultats de cette importante évaluation internationale conjointe, menée en deux phases (phase 1 : 2007-2008 ; phase 2 : 2009-2011) étaient constitués d'un rapport de synthèse, de 22 évaluations au niveau des pays, de 18 évaluations des activités des bailleurs de fonds et de sept évaluations thématiques.

La première phase de l'évaluation a positivement contribué au débat sur l'efficacité de l'aide, y compris le Programme d'action d'Accra. La seconde phase de l'évaluation a fait la synthèse des évaluations des programmes de pays et des évaluations à l'échelon des sièges des bailleurs de fonds, en plus des études thématiques et des évaluations de la première phase. Les recommandations faites à la fois aux décideurs et aux pays partenaires, ainsi qu'aux pays donateurs ont été présentées au Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan en République de Corée en 2011.

Pendant quatre ans, la gestion du processus d'évaluation a été une initiative de grande envergure impliquant les gouvernements et les services d'évaluation de 28 pays. En ce qui concerne la présente évaluation, le processus avait autant d'importance

2 Les principes de la Déclaration de Paris sont les suivantes : appropriation par les pays bénéficiaires, alignement sur les stratégies des pays bénéficiaires, harmonisation des actions des donateurs, gestion axée sur les résultats et redevabilité mutuelle. <http://www.oecd.org/fr/developpement/efficacite/declarationdeparisurlefficacitedelaide.htm>

que les résultats finaux, en plus des recommandations faites dans le rapport de synthèse. La création d'un groupe international de consultation, d'un groupe de gestion et de plusieurs groupes consultatifs a non seulement permis une large diffusion et la sensibilisation sur les principes de Déclaration Paris, mais aussi sur les bonnes pratiques internationales dans la conduite d'évaluations indépendantes. L'adoption d'une approche et d'une méthodologie communes a permis une meilleure compréhension des défis ou l'application des principes de l'efficacité de l'aide dans des contextes nationaux variés tout en renforçant le principe de l'obligation mutuelle de rendre compte. En outre, comme pour les évaluations de l'IOE, l'évaluation conjointe a tiré parti d'une évaluation indépendante de l'évaluation menée par Michael Quinn Patton de l'Evaluator's Institute qui a certifié la crédibilité du rapport en passant en revue ses instruments, protocoles et procédures de collecte de données, ainsi que les constatations et notes techniques du rapport.

En conclusion, les évaluations influentes ont trois autres aspects qui méritent d'être mis en relief afin de garantir leur utilité et leur crédibilité. Premièrement, il est essentiel de choisir les thèmes au moment propice pour que les évaluations soient utiles pour l'organisation au bon moment. Si une évaluation est menée trop tôt ou trop tard, il y a peu de chance qu'elle ait le même impact sur le développement d'une organisation et ses activités en général.

Ensuite, les évaluations doivent avoir un lien avec d'autres procédures institutionnelles ou de prise de décisions, comme l'élaboration d'une nouvelle stratégie sur la question des transformations planifiées du mode opératoire. Ce qui permettra aux leçons et recommandations de l'évaluation d'être intégrées plus rapidement dans les processus de sensibilisation, de réforme et de changement pour un meilleur impact sur le développement.

Enfin, dans tous les cas, les évaluations ont été jugées de bonne qualité, avec des méthodes et des méthodologies efficaces. L'expérience a aussi montré qu'il est important d'associer les évaluateurs externes qualifiés aux évaluations au niveau de l'institution. Leur rôle est

d'examiner les résultats de l'évaluation et préparer un rapport final succinct attestant la qualité de l'évaluation en ce qui concerne la méthodologie adoptée, le processus suivi et le produit final de l'évaluation. À cet égard, l'IOE recourt systématiquement à l'expertise et à la contribution précieuse d'éminents évaluateurs et praticiens du développement.

Pour que les évaluations aient de l'influence, elles doivent, entre autres, être utilisées, s'attaquer à des domaines importants pour les principaux intervenants, être menées au moment propice, et tirer parti de la contribution et des préoccupations des publics cibles afin de faire évoluer les conditions dans lesquelles la chose évaluée évolue. Les exemples fournis constituent la preuve que les évaluations peuvent guider la prise de décisions et jouent un rôle capital dans l'amélioration de la qualité et des résultats des activités de développement des organisations multilatérales, et favorisent la compréhension et la mise en œuvre des principes internationalement convenus sur des thèmes comme l'efficacité de l'aide.

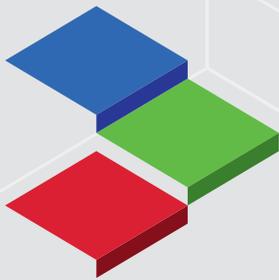
Bibliographie

- Højlund, S. 2014. Evaluation Use in Evaluation Systems: The Case of the European Commission. In *Evaluation: the international journal of theory, research and practice*. Volume 20. London.
- IFAD Independent Office of Evaluation. 2005. *Independent External Evaluation (2004-2005)*. Rome.
- IFAD Independent Office of Evaluation. 2005. *Corporate-level evaluation of the Direct Supervision Pilot Programme*, Rome.
- IFAD Independent Office of Evaluation. 2007. *Corporate-level evaluation of the Field Presence Pilot Programme*. Rome.
- IFAD Independent Office of Evaluation. 2013. *IFAD's institutional efficiency and efficiency of IFAD-funded operations: Corporate-level evaluation*. Rome.
- Levington, L.C. 2003. Evaluation Use: Advances, Challenges and Applications. *American Journal of Evaluation*. Vol.24/4: 525-535. Washington, D.C..
- World Bank Group, OED Operations Evaluation Department. 2005. *Influential Evaluations: detailed case studies*. Washington DC.
- Wood, B., D. Kabell, F. Sagasti, and N. Muwanga. 2008. *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen..
- Wood, B., J. Betts, F. Etta, J. Gayfer, D. Kabell, N. Ngwira, F. Sagasti, and M. Samaranayake. 2011. *The Evaluation of the Paris Declaration, Final Report*. Copenhagen.

Rakesh Nangia, Boubacar Ly and Foday Turay, Banque africaine de développement

Rendre les évaluations influentes à la Banque africaine de développement :

*Conversation à bâtons rompus avec
M. Rakesh Nangia, Évaluateur général,
Évaluation indépendante du développement*



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

Les évaluations menées par IDEV devraient être principalement utilisées par la direction de la Banque pour rendre compte aux actionnaires de l'institution des investissements effectués et des résultats obtenus et pour influencer les politiques, les stratégies, les pratiques, les processus, les programmes et les projets de l'institution. Pour que ces évaluations soient utiles et influentes, les conditions de la demande et d'offre des évaluations doivent être appropriées. Dans la conversation qui suit avec M. Rakesh Nangia, évaluateur général d'IDEV, il explique i) le sens d'une évaluation influente d'IDEV dans le contexte de la BAD et ii) la contribution qu'il attend de chacune des principales parties prenantes à la réalisation d'une évaluation influente.

Dans cette édition d'eVALUation Matters, Foday Turay et Ly Boubacar s'entretiennent avec Rakesh Nangia sur l'influence des évaluations d'IDEV et de la manière dont les principaux intervenants peuvent contribuer à accroître cette influence.

Depuis que vous avez pris la direction d'IDEV, vous avez toujours poussé le Département à produire des évaluations influentes. Qu'est-ce qu'une évaluation influente dans le contexte de la Banque ?

Évaluateur général : Je souhaite en premier lieu définir le contexte de cette question, car le contexte est essentiel pour la compréhension de la notion d'influence en matière d'évaluation. Les évaluations d'IDEV sont principalement destinées au Conseil d'administration de la Banque à travers le Comité des opérations et de l'efficacité au plan du développement (CODE). Elles sont menées en particulier au bénéfice du Conseil d'administration et de la Direction, du personnel et des intervenants. Bien qu'IDEV ne relève pas de la direction de la Banque et que ses évaluations ne soient pas soumises au visa de celle-ci et du personnel, ces deux groupes représentent, néanmoins, les principaux utilisateurs des résultats des évaluations et constituent de ce fait, le principal public cible. Par conséquent, la Direction joue un rôle essentiel dans l'influence des évaluations.



Les évaluations d'IDEV ont pour public cible principal, secondaire, tertiaire CODE/Conseil d'administration, la direction de la Banque (et son personnel) et d'autres (notamment les PMR, les bénéficiaires de programmes/projets et les partenaires au développement) respectivement. Bien que la Direction de la Banque (les responsables et le personnel) ne soit pas le public cible principal des évaluations d'IDEV, elle représente néanmoins le public cible le plus important au plan de l'utilisation et de l'influence des évaluations – c'est elle qui doit utiliser les résultats des évaluations. IDEV mène une foule d'évaluations pilotées par des équipes

d'évaluateurs justifiant du savoir-faire approprié et des connaissances sectorielles et sur les situations concrètes dans les PMR.

Le contexte étant défini, je vais me concentrer sur les facteurs essentiels de demande et d'offre qui créent une évaluation influente. Du côté de la demande, l'appropriation par le public cible est essentielle pour réaliser l'influence. Cette appropriation ne se manifeste pas uniquement en termes d'intérêt et d'appréciation de l'évaluation, mais également en termes d'utilisation future de ses constatations et recommandations. La participation effective, en particulier aux étapes vitales du processus d'évaluation telles que la définition des questions de l'évaluation et la formulation des recommandations. Pour moi, une évaluation influente est une évaluation non seulement acceptée par le Conseil/CODE et la Direction, mais dont s'approprie la Direction qui l'utilise pour apporter des changements dans le sens de l'amélioration des résultats.

La demande du public cible peut être explicite ou latente. Certaines questions et certains déficits d'information peuvent si évidents que le public se dise : « Oui, une évaluation serait utile dans ce cas. ». D'autres déficits d'information peuvent être moins évidents. Dans ce domaine, la demande peut être aussi créée. Prenez par exemple le cas d'Apple. Avant que cette entreprise ne lance la modernisation de la musique comme je l'appelle, personne n'avait pensé que cela pouvait arriver. Tout le monde se contentait des CD, et les lecteurs de CD marchaient bien. La révolution de la musique s'est ensuite mise en branle sans que personne ne sache qu'elle en était la demande explicite. La demande créée a alors changé toute cette branche d'activité, notamment les produits, notre propre comportement et la façon dont nous écoutons la musique.

Il peut arriver que notre public ait des demandes d'évaluation contradictoires. Une telle situation pourrait tenir aux différences d'intérêt entre nos deux principaux publics cibles, à savoir la Direction et le Conseil d'administration de la Banque. La Direction pourrait privilégier une évaluation ou

un objectif à un certain moment. Le Conseil d'administration pourrait, quant à lui, demander à IDEV de changer l'objectif de l'évaluation parce qu'il estime qu'il y a un malaise. Pour garantir l'appropriation de l'évaluation par le public, il est impérieux de comprendre clairement et de faire ressortir ces différences pour les aplanir.

La demande seule ne saurait déterminer l'influence en matière d'évaluation ; l'offre compte également. Comme nous disons dans le métier, là où existe une demande réelle d'évaluation, l'offre suit en conséquence. L'offre ne concerne pas uniquement la conduite de l'évaluation, mais aussi la conception, la conduite et la gestion de l'évaluation de façon appropriée pour s'assurer qu'elle est de qualité supérieure, acceptable, apprivoisée et utilisée par le public cible. La crédibilité à la fois de l'équipe d'évaluation et des méthodes est vitale pour la qualité de l'évaluation. Comme les méthodes individuelles ont des forces et des faiblesses inhérentes, la qualité est renforcée à travers l'utilisation d'un dosage approprié de sources de données quantitatives et qualitatives.

L'appropriation ne découle pas de ce que j'appellerais « une évaluation facile », c'est-à-dire une évaluation menée pour éviter des résultats sans complaisance et pour apaiser le public cible/la Direction. Selon mon expérience, ce dont la Direction a besoin, c'est une évaluation reposant sur des observations factuelles, une évaluation franche et crédible. Je crois toujours qu'une évaluation de qualité médiocre fait plus de mal à la Direction et à la Banque qu'une absence d'évaluation. Ce qu'il faut retenir ici c'est que la Direction n'aime pas toujours les évaluations qui donnent des résultats sans complaisance. Les principaux dirigeants aimeraient mieux des critiques constructives poussées plutôt que ne pas en recevoir ou se faire toujours dire que tout va bien. Tous les bons responsables préféreraient une évaluation qui donne des résultats sans complaisance mais qui est constructive.

S'agissant des évaluations influentes, avez-vous à l'esprit une de ces évaluations récentes menées par IDEV ?

Évaluateur général : Oui, j'en vois deux immédiatement, soit l'évaluation concernant les États fragiles (p. 34) et l'évaluation NSO (p. 46). Les deux ont été menées en temps voulu, elles étaient basées sur des observations factuelles et crédibles. En outre la haute direction et CODE s'en sont appropriés. Non seulement ces trois publics étaient très intéressés par ces évaluations, mais les résultats de celles-ci ont également contribué à la prise de nombreuses mesures. En réponse à ces évaluations, la haute direction et le président ont effectué des changements institutionnels et structurels qui sont allés bien au-delà des recommandations de l'évaluation. Dans le cas de l'évaluation concernant les États fragiles, le président a créé le Panel de haut niveau sur les États fragiles sous la présidence de Madame Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Libéria. S'agissant de l'évaluation concernant NSO, la structure institutionnelle de la Banque elle-même a été modifiée, avec la création d'un nouveau département avec des missions et responsabilités claires.

Comme une évaluation influente implique des degrés d'engagement variables à la fois d'IDEV, du meneur de l'évaluation et des publics demandeurs de l'évaluation, quels rôles devraient jouer la direction d'IDEV, l'équipe d'évaluation d'IDEV, le Conseil/CODE, la direction de la Banque (responsables et personnel) et les PMR ?

Rôle de la direction d'IDEV :

Évaluateur général : Le rôle de la direction d'IDEV porte sur quatre points principaux, entre autres.

En premier lieu, son rôle consiste à bâtir le côté de la demande d'évaluation, particulièrement en amenant de façon constructive la direction de la Banque à identifier les sujets/questions pour lesquels une évaluation contribuerait à renforcer la conception et la mise en œuvre de l'appui de la Banque aux PMR. Il s'agit là d'un rôle de facilitation pour l'identification des évaluations à mener, à la fois des demandes d'évaluation explicites et latentes, et assurer leur acceptation par la direction de la Banque et par CODE.

Mais dans le cas des demandes latentes, je m'attends à ce que la direction d'IDEV continue de chercher quelle information découlant des évaluations sera importante pour l'institution et quelle n'est pas déjà disponible. Prenons l'exemple de la croissance inclusive et verte, qui fait partie de la Stratégie décennale de la Banque. Si la Banque finance un projet d'autoroute demain en vertu de sa stratégie, en quoi ce projet sera-t-il différent des projets traditionnels ? IDEV peut contribuer à la réponse à cette question plutôt que de laisser cela à la direction de la Banque, et que, cinq ans plus tard, il faille mener une évaluation pour vérifier si les objectifs de croissance inclusive et verte ont été atteints ou non. La Banque fait face à de nombreux défis sur le front du développement, notamment des défis permanents et émergents, qui ont des implications pour les demandes d'évaluation latentes et potentielles. La direction d'IDEV peut actualiser ces demandes et fournir ainsi la base pour l'influence. Elle doit également contribuer au suivi de la mise en œuvre des recommandations découlant des évaluations.

La deuxième chose que j'attends de la direction d'IDEV est qu'elle dirige de façon professionnelle l'équipe d'évaluation et s'assure du financement adéquat de l'évaluation. Guider signifie habiliter le responsable de projet à exécuter efficacement et avec efficience l'évaluation à temps. J'attends également de la direction qu'elle crée un environnement favorable pour l'équipe d'évaluation. La direction d'IDEV est qu'elle assure la crédibilité, la qualité et la conduite en temps utile de l'évaluation. Elle fera en sorte que la gouvernance totale de l'évaluation, les compétences de la direction et de l'équipe, le contrôle de qualité et les ressources financières, soient adaptées à la finalité de l'évaluation.

La dernière chose, mais non la moindre, que j'attends de la direction d'IDEV est qu'elle soit toujours à l'écoute de ses publics et qu'elle réagisse en temps réel tout le temps. Nous travaillons dans un environnement qui évolue rapidement, ce qui influe sur nos évaluations.

Rôle de l'équipe d'évaluation :

J'attends de la part de l'équipe d'évaluation du professionnalisme, un processus d'évaluation crédible et des résultats de qualité supérieure et exploitables. Le professionnalisme de l'évaluation est important pour la crédibilité du processus et la qualité de l'évaluation et, partant, pour son acceptation et son utilisation. L'équipe d'évaluation doit justifier du niveau de professionnalisme le plus élevé possible et faire également preuve d'ouverture d'esprit, d'objectivité et d'efficacité. De telles caractéristiques sont vitales pour que les vraies questions qui se posent trouvent une réponse à travers la conception, les méthodes et les processus appropriés, et pour atteindre les

réalisations qu'il faut au bon moment au profit du public cible. La compétence de l'équipe mise à part, il faut collaborer avec le public cible et se tenir à son écoute et se concentrer sur des faits concrets pendant tout le processus d'évaluation. Elle doit s'attacher à trouver et à ne dire que la vérité, à la fois des résultats négatifs et positifs, sans peur.

Rôle de la direction de la Banque :

J'attends de la direction de la Banque qu'elle s'implique de façon efficace et constructive dans le processus d'évaluation, en particulier en ce qui concerne la définition des questions, la conception et la mise en œuvre des recommandations, ainsi que la facilitation de l'accès à l'information et aux données. Cette



implication est importante pour l'appropriation de l'évaluation, laquelle garantit son utilisation. De telles implications doivent être ouvertes, constructives et fondées sur les faits disponibles et permettre également des désaccords. Les réunions de groupes de référence fournissent l'occasion de tenir des discussions franches. S'agissant des recommandations découlant des évaluations, la direction de la Banque et l'équipe d'évaluation devraient les examiner et les formuler conjointement en s'appuyant sur les constatations de l'évaluation. Une telle collaboration est importante pour que les recommandations proposées soient non seulement les plus aptes à régler les problèmes/questions identifiés, mais qu'elles permettent également de prendre des mesures concrètes. Je sais que la Direction prendra les bonnes décisions pour la Banque. Ainsi, même si les mesures à appliquer sont dures, tant qu'elles reposent sur des faits concrets, la direction devrait s'y tenir en vue de régler efficacement les problèmes fondamentaux. Une fois les mesures approuvées, la direction de la Banque devrait les mettre en œuvre dans leur esprit et non seulement à la lettre du droit ou de l'accord.

Des exemples manifestes sont les évaluations portant sur les États fragiles et les NSO, la direction ayant pris des mesures au-delà des recommandations de ces évaluations.

S'agissant des demandes d'évaluation latentes, à quelle évaluation récente pensez-vous immédiatement ? Pensez-vous que les partenariats public-privé comportent des demandes latentes d'évaluation ?

Évaluateur général : Je pense immédiatement à l'évaluation menée récemment par IDEV sur les fonds fiduciaires. IDEV a senti le besoin de cette évaluation et était convaincu que la direction de la Banque et CODE la trouveraient utile. De manière constructive, il a amené ces deux publics à s'engager dans ce projet et obtenu leur assentiment. Le Département a par la suite mené avec succès cette évaluation et en a diffusé les résultats. Une revue semblable a été menée sur les études économiques et sectorielles de la Banque.

Les partenariats public-privé à la Banque comportent de fait des demandes latentes et potentielles d'évaluation, dans la mesure où ces partenariats sont nouveaux au sein de l'institution et en forte augmentation, et surtout beaucoup de questions sans réponse persistent à cet égard. IDEV peut définitivement contribuer à trouver des réponses à certaines de ces questions à travers des évaluations formatives, des évaluations prospectives et rétrospectives et des synthèses d'évaluation.

Vous avez souligné l'importance de l'appropriation des recommandations par la Direction pour des évaluations influentes, pouvez-vous en dire davantage ?

Évaluateur général : L'appropriation des recommandations est importante si nous souhaitons la mise en œuvre des mesures dans l'esprit. Ma crainte est que sans cette appropriation, la mise en œuvre ne se fasse qu'au plan des cases à cocher, de la lettre et non de l'esprit. La mise en œuvre dans la lettre se fera toujours parce que l'agent d'application,



qui est l'autorité supérieure à CODE, s'assurera que les recommandations soient exécutées. Nous, agents de suivi, porterons toujours à l'attention de CODE quelle recommandation n'a pas été mise en œuvre. Et cela accroît considérablement nos chances de résoudre efficacement ces problèmes ou les problèmes sous-jacents. N'oublions pas que l'amélioration des réalisations sur le front du développement est notre objectif commun et que c'est dans l'intérêt de tous.

De fait, vous dites que l'appropriation des recommandations par le public cible est importante pour des évaluations influentes et que l'équipe de l'évaluation a pour rôle de créer un environnement propice à cela ?

Évaluateur général : Oui. C'est une très bonne remarque parce que vous devez absolument éviter de surprendre vos publics cibles avec des résultats et les mettre dans une situation embarrassante sans une bonne raison. Si je peux tirer un exemple de mon expérience antérieure dans une organisation où la Haute direction et moi-même avons appris les résultats d'une évaluation massue concernant notre organisation dans les médias. C'est une chose qu'il faut absolument éviter. À quel but? Soit vous craignez que la direction essaie de diluer les constatations de votre évaluation, dans ce cas elles n'iront jamais nulle part, ou vous avez d'autres raisons fondamentales de procéder ainsi. Je ne vois aucune raison, si votre évaluation est de qualité et fondée sur des observations factuelles, de faire connaître les résultats à la haute direction à travers des sources externes plutôt que dans le cadre d'un dialogue franc et ouvert. Vous avez raison, je crois, un environnement de confiance doit exister, et cet environnement n'est jamais fondé sur la surprise et/ou le compromis. Un environnement de confiance doit avoir pour socle une compréhension claire que tous les acteurs visent à faire ce qui est juste et bien pour la Banque et les PMR.

Comment faites-vous en sorte que la Direction mette les recommandations en œuvre ?

Évaluateur général : Nous avons recours à une approche à deux niveaux. D'abord, nous encourageons l'appropriation des recommandations par la direction en vue de faciliter leur mise en œuvre. Comme je l'ai déjà dit, IDEV ne devrait pas imposer son point de vue sur les questions/problèmes identifiés. Il devrait plutôt soumettre ses constatations (ou son diagnostic) à la table de discussion et aider la Direction à définir et à formuler des mesures appropriées pour répondre à ces constatations. La Direction connaît le contexte, ce qui est faisable ou non et les ressources disponibles. De plus, il peut y avoir plus d'une voie pour résoudre les problèmes qui se posent. Il faut donc trouver conjointement la voie appropriée pour y arriver. Une fois que la direction approuve et s'approprie les mesures identifiées, la mise en œuvre devient beaucoup plus facile.

Ensuite, nous utiliserons le système d'enregistrement des mesures prises par la Direction (MARS) qui est à l'essai, pour suivre la mise en œuvre des mesures approuvées et transmettre à CODE des informations à cet égard.

Rôle de CODE (Conseil d'administration) :

Pouvez-vous décrire le rôle de CODE (ou du Conseil d'administration) ?

Évaluateur général : CODE...Oui. CODE est l'autorité finale dont nous relevons et qui a la responsabilité première sur ce que IDEV fait et qui surveille et oriente notre action. C'est en quelque sorte le juge et le jury. IDEV a la charge de présenter à CODE une évaluation franche, juste et crédible de ce que nous avons trouvé. Ce qu'il faut retenir surtout ici, c'est que l'évaluation doit être acceptée et adoptée par CODE pour être influente. Pour ce faire, l'évaluation doit être crédible et de bonne qualité, c'est-à-dire qu'elle doit résister à toutes les remises en cause, notamment le contrôle interne et externe. Mais IDEV ne peut dire la vérité à l'autorité sans crainte de représailles que si CODE peut lui garantir une protection adéquate.

L'appropriation de l'évaluation et la protection de la fonction d'évaluation mises à part, qu'attendez-vous d'autre de la part de CODE ?

Évaluateur général : S'agissant de l'influence, j'attends de CODE qu'il utilise l'évaluation pour aller au-delà de la première étape. Prenons le cas de notre évaluation récente de l'appui de la Banque au Botswana, un pays à revenu intermédiaire (PRI). L'évaluation comporte des enseignements évidents pour la conception du prochain document de stratégie pays (DSP) de la Banque pour le Botswana. Certains de ces enseignements pourraient également servir pour la conception de DSP pour d'autres PRI. Ainsi, lorsque le nouveau DSP pour le Botswana a été présenté aux fins d'examen au Conseil, tous les membres de CODE et plusieurs administrateurs ont insisté pour que les enseignements tirés du rapport d'évaluation soient reflétés dans ce nouveau document. Si CODE s'inspire des enseignements pertinents provenant de notre évaluation du DSP pour le Botswana pour alimenter les discussions concernant les DSP pour d'autres PRI, cela renforcera l'influence de cette évaluation, ce qui montrera que le Comité est allé au-delà de la première étape de l'utilisation des évaluations. Je suis heureux de constater que cela se produit de plus en plus lors des réunions du Conseil où, dans leurs discussions, les ED s'appuient sur les enseignements tirés des évaluations.

S'agissant des ressources, la fourniture de ressources adéquates, en particulier la dotation budgétaire au titre de la fonction d'évaluation, est vitale pour nous. Des ressources suffisantes doivent être fournies pour garantir la crédibilité, la qualité et, par conséquent, l'influence des évaluations.

Rôle des pays membres régionaux (PMR) :

Le dernier public cible, et non le moindre, que vous devriez nous décrire est le PMR, même si son rôle semble vague.

Évaluateur général : Oui, les PMR représentent un public cible très vague compte tenu de leur diversité

: premiers bénéficiaires, bénéficiaires secondaires et tertiaires, OSC, autres partenaires au développement et institutions politiques. J'attends néanmoins des autorités gouvernementales, en particulier, qu'elles s'impliquent pour rendre nos évaluations influentes. Une telle implication devrait englober la participation à la définition des questions/problèmes et à l'examen des constatations des évaluations et à créer l'environnement propice à une collecte et à une analyse efficaces et efficientes des données. Je m'attends aussi que certains PMR trouvent nos évaluations utiles au plan des processus et/ou des constatations. L'utilisation par ces derniers de nos évaluations aurait pour effet de renforcer leur niveau d'influence. Mais, en toute honnêteté, je n'ai pas vu beaucoup d'évaluations qui aient suscité l'intérêt des PMR. Nous devons définitivement relever notre niveau de participation des PMR dans nos évaluations en vue d'augmenter leur influence dans ces pays.

Avez-vous d'autres observations sur le renforcement de l'influence des évaluations d'IDEV dans les PMR ?

Évaluateur général : Oui, deux idées me viennent à l'esprit, surtout que je cherche à élargir la sphère d'influence de nos évaluations, en particulier au plan de la sensibilisation sur des thèmes qui sont pertinents au développement des PMR. Une sensibilisation efficace nécessite des preuves crédibles et de qualité. Et l'évaluation peut contribuer à la constitution de ces preuves.

D'abord, je voudrais que nos évaluations alimentent les débats. Prenons le cas de certaines questions transversales comme la gouvernance et le genre. J'ai utilisé le savoir sur le genre tiré de nos évaluations et d'autres sources pour alimenter une discussion sur le genre tenue récemment par la haute direction au Siège. C'était une séance très instructive. Du point de vue de l'évaluation, ce qui est important, c'est d'avoir une information déjà prête découlant de la synthèse d'évaluation ou d'autres évaluations sur ce qui a bien marché et ce qui n'a pas marché, et pourquoi, pour contribuer au débat sur des thèmes de développement pertinents aux PMR.

Ensuite, s'agissant de la fonction de sensibilisation des bureaux extérieurs de la Banque, je pense que ces bureaux peuvent faire du bon travail à cet égard, en sus de leur participation au dialogue sur les politiques pays et à la conduite des opérations

programmatiques. Le défi à relever consiste à tirer le savoir pertinent de nos évaluations et de celles d'autres entités et de veiller à ce que ce savoir soit utilisé par les bureaux extérieurs pour la sensibilisation.

PROFIL DES AUTEURS

Rakesh Nangia est l'Évaluateur Général de la Banque africaine de développement. Avant la BAD, il a travaillé à la Banque mondiale où il a passé 25 ans et occupé plusieurs postes, notamment celui de Directeur de la stratégie et des opérations pour le Réseau de développement humain et de Vice-président par intérim de l'Institut de la Banque mondiale. Il a étudié à l'Institut indien des technologies à Delhi et l'université Harvard et il est diplômé en gestion des entreprises et en ingénierie.

Foday Turay est l'Évaluateur en chef du Département de l'évaluation indépendante de la Banque africaine de développement. Avant la BAD, il a été coordonnateur/chef de projets au Fonds des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), économiste principal et responsable du suivi-évaluation auprès du gouvernement de sierra-léonais, et consultant. Foday est spécialiste de l'évaluation du développement, de la modélisation économique et de la recherche axée sur le développement, et titulaire d'un Ph.D, en économie de l'université de Portsmouth au Royaume-Uni.

Boubacar est arrivé à IDEV en février 2014 comme consultant. Il apporte son appui aux évaluations de projets et programmes de la Banque, ainsi qu'à la validation des rapports d'achèvement de projet. Il participe en outre aux évaluations thématiques, sectorielles, des stratégies pays et des programmes. Avant IDEV, il a travaillé pendant huit ans dans le monde universitaire et le secteur bancaire à Toronto au Canada. Il a, par ailleurs effectué un stage à la BAD en 2004, et à la Banque mondiale en 2008. Il est titulaire d'un mastère et d'une licence en développement international, et d'une licence spécialisée en économie obtenue avec distinction.



**États fragiles —
s'éloigner
du bord du
précipice**

Les États fragiles représentent l'un des défis les plus contraignants auxquels le monde fait face actuellement, et la Banque africaine de développement contribue fortement à relever ce défi. Au moment de la réalisation de l'évaluation de l'assistance de la Banque aux États fragiles, environ 40 % de l'ensemble des pays africains sont considérés aujourd'hui comme des États fragiles, ce qui représente une tâche énorme pour la Banque, et les enjeux sont de taille. Il est donc important pour l'institution de faire les choses comme il faut. C'est ainsi qu'à la demande des plénipotentiaires du Fonds africain de développement IDEV a mené une évaluation sur le travail effectué par la Banque (entre 1999 et 2011) pour répondre aux besoins des pays membres régionaux en situation de fragilité. Cette évaluation porte essentiellement sur la période qui suit l'adoption de la stratégie d'engagement renforcé dans les États fragiles de 2008.

En quoi cette évaluation est-elle une évaluation adaptée aux besoins ?

L'influence en matière d'évaluation est liée au moment choisi pour mener cette évaluation. Dans le cas de l'évaluation des activités de la Banque dans les États fragiles, ce moment a été choisi avec soin. La synthèse qui accompagne les documents de l'évaluation a été achevée à temps pour servir de base à la nouvelle stratégie de la Banque pour les États fragiles et pour fournir des informations et des points de vue au panel de haut niveau sur les États fragiles. La méthodologie suivie était conforme aux normes de bonne pratique et, chose tout aussi importante, l'équipe d'évaluation a mis la nature particulière des États fragiles au cœur de l'évaluation. Ces États présentent un environnement complexe et dynamique pour l'aide au développement. Comme l'a fait remarquer Mme Ellen Johnson Sirleaf, présidente du Panel de haut niveau sur les États fragiles, « les circonstances spéciales des États fragiles doivent être prises en compte. Elles diffèrent de celles de pays normaux. » (<http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Fact%20sheet.pdf>). L'équipe d'évaluation en a tenu compte, ce qui leur a permis de conduire une évaluation dont l'influence sera longue.

Comment les constatations de l'évaluation ont-elles été utilisées ?

Les constatations de la synthèse de l'évaluation ont déjà été largement exploitées à la Banque et au sein de la communauté du développement, comme il était prévu. La Banque a réagi à l'évaluation en partie en créant le Panel de haut niveau sur les États fragiles pour examiner les arrangements actuels de la Banque et mettre à jour les cadres opérationnels pour l'intervention dans les États fragiles. Le rapport final du Panel intitulé *Ending Conflict and Building Peace in Africa, a Call to Action; la Revue sur l'efficacité du développement de 2012—États fragiles et pays touchés par des conflits; et Remédier à la fragilité et renforcer la résilience en Afrique : Stratégie du Groupe de la Banque africaine de développement 2014–2019* se sont tous largement inspirés de l'information fournie par l'évaluation. La Banque a également exprimé son intention de suivre et d'évaluer la performance dans les États fragiles, avec l'appui d'IDEV, pour maintenir l'apprentissage continu et l'obligation de rendre compte.

Enseignements pour l'évaluation adaptée aux besoins

La synthèse de l'évaluation des interventions de la Banque dans les États fragiles a souligné l'importance qu'il y a à mettre au point une formule d'évaluation qui tienne intégralement compte de la nature singulière des questions qui se posent aux États fragiles. Dans ces pays, le statu quo ne peut être une solution à considérer.

L'imposition d'une « lentille de la fragilité » a permis aux évaluateurs de relever le besoin de flexibilité et de rapidité dans les interventions, ainsi que l'importance que revêtent le renforcement de la programmation et de l'organisation interne à la Banque et un suivi plus rigoureux des résultats, en vue de maximiser l'efficacité.

Cette expérience illustre l'importance d'impliquer toutes les parties prenantes dans le processus d'évaluation, de la sélection du sujet à la production du rapport final. La large acceptation des constatations et des recommandations de cette évaluation tient en grande partie à cette implication.



Constatations, recommandations et méthodologie

Constatations

Un certain nombre de constatations faites par l'évaluation étaient tout à fait positives. Celle-ci a constaté qu'au cours de la décennie passée, la Banque a élaboré une approche plus explicite et plus systématique pour ses interventions dans les États fragiles. Elle a davantage pris en compte les besoins spéciaux de ces pays dans ses activités et affecté des ressources financières importantes à la satisfaction de ces besoins. Depuis 2008, la Banque a pris un certain nombre de mesures visant à améliorer et à différencier son appui aux États fragiles. Les critères d'admissibilité ont été appliqués de façon transparente et, à l'occasion, une approche flexible a été adoptée en réponse à un besoin.

Les instruments et les modalités de l'appui de la Banque ont permis de répondre à une bonne gamme de besoins et de problèmes de capacités des pays, auxquels s'est ajouté un nouvel outil d'appui, soit la facilité en faveur des pays sortant de conflit, adoptée en 2004 et renforcée en 2008 par la Facilité en faveur des États fragiles. Les programmes ordinaires et spéciaux de la Banque ont enregistré de bons résultats au plan de l'apurement des arriérés, de la réhabilitation des infrastructures et de certains aspects du renforcement des capacités. L'appui budgétaire fourni par la Banque a accompagné l'action des pouvoirs publics de pays sortant de conflit. Toutefois, sur la base des mesures ordinaires d'évaluation de l'efficacité, le bilan est nuancé. Les États fragiles exigent une action plus rapide et plus flexible.

Recommandations

1. Une approche programmatique plus large est nécessaire pour les situations de fragilité et en voie de stabilisation, de façon à pouvoir intervenir lorsque les fonctions essentielles et la résilience de l'État, de la société et/ou

de l'économie, sont gravement compromises ou extrêmement vulnérables aux chocs, ou lorsque la reprise après des chocs majeurs est en cours.

- Établir un certain nombre d'objectifs et de critères clés pour l'assistance de la BAD et ensuite affecter en temps voulu des ressources complémentaires disponibles du Fonds africain de développement et d'autres ressources (cela a été le cas pour l'apurement des arriérés) sur une base continue et axée sur le mérite.
- Les objectifs et les critères devraient être fondés sur des évaluations plus poussées des besoins d'États fragiles pris séparément, des situations en voie de stabilisation et des forces reconnues de la Banque dans les secteurs pertinents.
- Ce financement adapté aux situations de fragilité ne devrait être assujéti à aucun calendrier de retrait, mais devrait plutôt être fourni à l'appui de projets à court ou à plus long terme, au terme d'évaluations plus fréquentes (peut-être trimestriellement) du contexte et de la valeur des propositions présentées par les pays et les équipes d'intervention.
- Compte tenu des enjeux élevés et des décisions délicates à prendre, l'affectation de telles ressources devrait être approuvée à un niveau élevé, compte tenu des analyses du personnel spécialisé.

2. Rationaliser et réaménager les responsabilités au sein des structures de la Banque de façon à permettre une intervention efficace face aux questions de fragilité.

- Les bureaux nationaux et régionaux ainsi que les départements sectoriels de la Banque ont un niveau de responsabilité et des mécanismes de reddition de comptes adéquats (et des ressources adéquates) pour la planification et la mise en œuvre de programmes dans des situations de fragilité

et en voie de stabilisation (notamment l'appui au renforcement de capacités et l'assistance technique) et pour l'application des analyses et des orientations stratégiques concernant ces activités. Une revue des mécanismes de responsabilité et de programmes d'incitatifs pour les départements régionaux et sectoriels devrait être menée pour encourager la conduite de plus d'analyses et l'adoption d'approches souples nécessaires dans les États fragiles.

- L'Unité des États fragiles devrait être déchargée de la responsabilité qu'elle a actuellement de gérer directement l'assistance technique et les activités de renforcement des capacités au titre du Pilier III, ainsi que des rôles vagues et irréalistes de coordination et de facilitation qui lui ont été attribués en 2008. Elle devrait être transformée en centre de connaissances spécialisées, avec des attributions au plan de l'affectation de ressources pour maintenir ses liens avec les opérations et son influence dans la prise en compte efficace du savoir dans les situations de fragilité. Elle devrait s'appuyer sur les dernières orientations internationales pratiques et l'expérience de la Banque pour élaborer rapidement des outils pratiques d'orientation et de fonctionnement adaptés aux besoins et aux capacités de l'institution.

3. Établir quel complexe est plus en mesure de mener la mise en œuvre des changements organisationnels nécessaires pour que la Banque puisse honorer les engagements de sa stratégie de 2008 et les révisions majeures qui sont maintenant nécessaires et assurer le maintien de la coordination que cela nécessite. L'Unité des États fragiles devrait relever de ce complexe.

4. Compte tenu de ses responsabilités à l'échelle de l'Afrique et de la nécessité de jouer un rôle stratégique utile dans tous les pays et régions fragiles et en voie de stabilisation du continent, la Banque devrait utiliser et promouvoir des efforts internationaux plus concertés, harmonisés et coordonnés.

Elle a une occasion singulière de devenir un grand défenseur du partenariat et du partage de l'expérience pratique africaine ainsi que des interventions face aux conditions de fragilité à travers les frontières.

- La Banque doit faire plus d'efforts au plan de la coordination des interventions des bailleurs de fonds, en particulier au plan stratégique et contribuer activement à renforcer ces cadres de coordination ; maintenir l'élan de la décentralisation dans les États fragiles et déléguer aux bureaux extérieurs, les responsabilités, les pouvoirs et les ressources nécessaires.

5. La Banque devrait élaborer un plan opérationnel pour la mise en œuvre des changements transsectoriels demandés par la stratégie de 2008, lesquels vont de l'amélioration des partenariats externes au renforcement des activités d'analyse, de formation et à la fourniture d'incitatifs adéquats pour le personnel affecté dans les États fragiles.

Une méthodologie efficace

L'évaluation s'appuie sur les faits probants tirés de la revue de portefeuille, d'une étude menée au Siège, de trois études conduites dans trois pays (Liberia, Guinée et République démocratique du Congo) et d'évaluations documentaires concernant trois pays (Comores, Côte-d'Ivoire et République du Congo). L'évaluation porte essentiellement, conformément à ses termes de référence, sur la performance de la Banque mesurée par rapport aux objectifs déclarés et aux normes établies dans la Stratégie pour les États fragiles de 2008 ainsi que les principes internationaux concernant les États fragiles et les pratiques modèles émergentes en la matière. Elle examine la pertinence, l'efficacité, l'efficacité organisationnelle, la qualité et les résultats des interventions de la Banque dans ces pays.

Résumé préparé par Caroline McCuen (consultante)

Encourager la finance inclusive en Afrique : Évaluation de la politique, de la stratégie et des opérations de microfinance de la Banque africaine de développement, 2000–2012



Depuis les années 1970, la Banque a mis en œuvre divers types de projets de microfinance qui étaient souvent des composantes ou des sous-composantes de projets de grande envergure dans des secteurs non financiers. Ils étaient pilotés par divers départements sans une coordination efficace ou un système d'information adéquat pour évaluer leur performance. En 2011, le président de l'institution a créé un groupe de travail à l'envergure de la Banque chargé d'examiner les activités de l'institution sur le front de la microfinance pour la période 2006–2011, laquelle correspond à la période de mise en œuvre de la politique et de la stratégie de microfinance adoptées en 2006¹. Le groupe de travail a recommandé que « pour améliorer la performance des activités de microfinance de la Banque, il est nécessaire de mener une revue indépendante et exhaustive de ces activités »².

But et portée de l'évaluation

Cette évaluation menée par l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) découle de la recommandation ci-dessus et porte sur la politique et les stratégies ainsi que sur les opérations approuvées entre 2000 et 2012. Elle examine :

- la mesure dans laquelle la vision, les politiques et les stratégies de microfinance de la Banque sont claires et pertinentes pour les activités dans ce secteur contribuent à la croissance économique et à la réduction de l'incidence de la pauvreté ;
- la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des projets de microfinance ;
- la performance des différents modèles d'intervention ;
- la pertinence des arrangements institutionnels de la Banque et de son effectif au regard de l'exécution des projets de microfinance.

À quoi tient l'influence qu'a eue l'évaluation ?

Réponses à des questions épineuses à la Banque. L'évaluation a été menée en réponse à une demande provenant de la haute direction, qui souhaitait connaître la situation exacte de la microfinance à la Banque. L'entité du secteur privé qui était en ce moment responsable de la microfinance n'était pas satisfaite des activités dans ce domaine, lesquelles n'étaient pas adaptées aux processus de la Banque qui se prêtaient plus aux transactions de plus grande envergure. De plus, on en savait peu sur la pertinence, la performance et l'efficacité des projets mis en œuvre par les départements en charge des opérations du secteur public. La coordination des activités de ces départements et du département du secteur privé, éparpillée entre plusieurs départements, n'était pas satisfaisante. La question s'est même posée de savoir si la Banque devait financer

1 Banque africaine de développement, *Politique et stratégie de microfinance, Département des politiques et de la revue des opérations (POPR)*, Tunis, 2006.

2 Banque africaine de développement, *Stock-Taking Exercise of the Bank's Microfinance Activities*, janvier 2012.

Leçons tirées de l'évaluation adaptée aux besoins

Plusieurs éléments ont contribué à l'utilité de cette évaluation, notamment

- la réponse à des préoccupations soulevées au sein de l'institution ;
- un partenariat avec une institution spécialisée pour tirer parti de son assistance technique et de son réseau de consultants expérimentés ;
- la création d'un environnement propice et appui sur des changements structurels ;
- la capacité de recherche et les compétences analytiques à l'interne pour une collaboration étroite avec des consultants et des experts-évaluateurs externes justifiant de connaissances spécialisées en évaluation ;
- la cohérence, la communication et les approches méthodologiques transparentes.

Albert-Énéas Gakusi, chef de l'équipe d'évaluation.

des projets de microfinance. Dans le même temps, la haute direction et le Conseil ont pensé que les projets de microfinance cadraient avec l'objectif de réduction de la pauvreté en Afrique que poursuivait la Banque. Le besoin de savoir, l'insatisfaction et la conviction que la microfinance pouvait être un instrument de développement ont donné lieu à une large validation de l'évaluation par toutes les parties prenantes au sein de la Banque.

Collaboration fructueuse entre IDEV et CGAP.

Compte tenu du peu d'expérience en microfinance dont justifiait l'équipe d'IDEV, un partenariat a été établi avec CGAP, le plus important groupe de réflexion sur la microfinance dans le monde, qui avait mené plusieurs revues de portefeuille pertinentes pour la Banque et pour d'autres partenaires au développement. Les experts de CGAP, ainsi que ses consultants de haut niveau dans les domaines de l'analyse des politiques, de la revue de portefeuille et d'études de cas, ont fourni des conseils techniques à diverses étapes de l'évaluation. CGAP a également contribué au recrutement d'experts-évaluateurs externes hautement qualifiés et expérimentés. Dans le même temps, l'équipe d'IDEV travaillait sérieusement à la recherche de réponses à la situation plutôt inconfortable de la microfinance à la Banque. Le responsable de l'équipe a dirigé les travaux d'analyse et d'organisation de façon à livrer les produits de l'évaluation en temps voulu. Finalement, l'équipe d'évaluation a bénéficié de l'appui d'experts en finance inclusive hautement qualifiés au siège et dans les bureaux extérieurs de la Banque.



Le besoin de savoir, l'insatisfaction et la conviction que la microfinance pouvait être un instrument de développement ont donné lieu à une large validation de l'évaluation par toutes les parties prenantes au sein de la Banque... Cela a eu pour effet de créer une atmosphère positive pour la conduite de l'évaluation

Un séminaire fructueux organisé par IDEV et CGAP. Au début de l'évaluation en février 2013, IDEV a invité le directeur général du CGAP à prendre la parole devant les administrateurs et l'ensemble du personnel de la Banque sur le thème *Financial Access for the Poor, Why It Matters and Where Are We in the Journey?* (L'accès des pauvres au financement, son importance et la situation actuelle). Son exposé a été suivi d'un débat animé et soutenu, qui a en outre révélé l'intérêt et le large appui dont jouit la microfinance auprès du personnel, des membres de la Direction et des Administrateurs. Cela a eu pour effet de créer une atmosphère positive pour la conduite de l'évaluation. Dans le même temps, la Banque préparait sa stratégie décennale pour 2014–2023 dont la microfinance fait partie des activités à appuyer.

Changements structurels à la Banque. Pendant que l'évaluation était en cours, la haute direction avait décidé de créer un nouveau département du secteur financier pendant la restructuration institutionnelle. Ce nouveau département avait mis au point une politique et une stratégie autour de deux axes, notamment l'accroissement de l'accès des groupes mal desservis à la gamme complète des services financiers. Suivant les recommandations de l'évaluation, une division de la microfinance chargée de toutes les activités dans ce domaine avait été créée. Plusieurs réunions ont eu lieu entre l'équipe d'évaluation et la direction du Département du secteur financier pour prendre connaissance et discuter des constatations émergentes et des recommandations, lesquelles ont alimenté la mise au point de la politique et de la stratégie du Département.

Moment propice à l'inclusion financière. L'offre de services financiers aux pauvres a connu d'énormes changements au cours des 30 dernières années. À la fin des années 1990, les fournisseurs de services financiers ont réorienté leur priorité du *microcrédit* (octroi de prêts de petits montants) à la *microfinance*, qui couvre une vaste gamme de produits, notamment les paiements, l'épargne, les envois de fonds et l'assurance. Au cours des dernières années, la priorité s'est déplacée vers l'*inclusion financière*, qui consiste à mettre en place un écosystème financier robuste

englobant les banques traditionnelles et les établissements de microfinance, les sociétés de transfert d'argent, les réseaux postaux et les opérateurs de téléphonie mobile. Ces écosystèmes comprennent également un environnement juridique propice (réglementation et supervision) et une infrastructure de marché solide : données sur la demande ; programmes de formation en techniques financières ; systèmes de partage de l'information sur le crédit ; réseaux d'appui ; et institutions d'audit, de notation et de formation. Dans ce contexte, les décideurs mondiaux et nationaux, ainsi que les banques régionales de développement considèrent de plus en plus l'inclusion financière comme une priorité pour le développement. L'évaluation a porté essentiellement sur les opérations de la Banque dans le secteur de la microfinance, mais ses recommandations prennent en compte la réorientation de la priorité vers l'inclusion financière dans le but d'aligner les interventions de la Banque avec le paysage financier mondial.

Recommandations concrètes et susceptibles d'être mises en œuvre. Finalement, l'évaluation a identifié cinq modèles d'intervention dont la performance devait être évaluée à travers des revues documentaires, des enquêtes et des études de cas. Les résultats ont relevé des modèles satisfaisants à appliquer davantage, ainsi que des modèles à réduire ou à abandonner complètement. Les constatations et les recommandations de l'évaluation ont été dévoilées au cours d'un séminaire organisé à la Banque au cours duquel les responsables de projet, qui avaient participé à l'évaluation en remplissant un questionnaire et à travers des entretiens, ont exprimé leurs points de vue.

Utilisation des recommandations de l'évaluation

Selon Gary T. Henry ³, l'utilisation d'une évaluation consiste à déterminer l'intérêt commun, à choisir un plan d'action et à adapter ce plan d'action. Aussi, l'évaluation a-t-elle contribué à déterminer ce qu'il faut faire et ce qu'il ne faut pas faire, tout en montrant quels modèles financer et quels modèles abandonner. Elle a

confirmé la pertinence pour la Banque de financer les activités de microfinance, sur la base de la mission et des documents de politiques de l'institution.

La Direction a globalement bien accueilli les constatations et les recommandations de l'évaluation. Elle a affirmé avoir abordé bon nombre des questions soulevées dans l'évaluation dans la politique et stratégie de développement du secteur financier pour 2014–2019 et que des mesures correctives ont déjà été prises. Suivant les recommandations de l'évaluation, toutes les activités dans le secteur de la microfinance ont été regroupées au sein d'une seule division dans le nouveau Département du secteur financier.

Les constatations de l'évaluation ont été transmises à des experts provenant des principales agences de financement actives sur le terrain de l'inclusion financière au cours d'une manifestation d'apprentissage organisée par le CGAP en janvier 2014 à Paris sous le thème *Becoming a Learning Organization*. La contribution de cette manifestation a consisté à montrer que la revue de portefeuille permettait de déceler les tendances qui aident à prendre des mesures correctives. En effet, la revue de portefeuille avait mis au jour des différences au plan de la performance selon les départements, chargés des secteurs public ou privé, le type d'instrument et le mode de financement (direct ou indirect) utilisés.



La Direction a globalement bien accueilli les constatations et les recommandations de l'évaluation. Elle a affirmé avoir abordé bon nombre des questions soulevées dans l'évaluation dans la politique et stratégie de développement du secteur financier pour 2014–2019 et que des mesures correctives ont déjà été prises. Suivant les recommandations de l'évaluation, toutes les activités dans le secteur de la microfinance ont été regroupées au sein d'une seule division dans le nouveau Département du secteur financier.

³ Gary T. Henry, 2000, "Why Not Use," *New Direction of Evaluation* 88: 85-98; 2003, "Influential Evaluations," *American Evaluation Association* 24 (4): 515-24.

Méthodologie, principales constatations et recommandations

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation compare la situation avant et après 2006. L'équipe d'évaluation a affronté des défis considérables au plan de la recherche liés au manque de données et à la fiabilité insuffisante des données existantes. Ainsi, plusieurs sources d'information ont été recoupées pour permettre la production de constatations et faire des recommandations dans le sens de l'amélioration des politiques et des opérations. L'évaluation a consisté en :

- un examen complet des bases de données et des documents portant sur la microfinance, notamment des politiques et des stratégies, des rapports d'instruction de projet, des rapports d'achèvement de projet, des rapports de supervision et des revues précédentes menées par la Banque et par le Groupe consultatif de l'aide aux pauvres (CGAP)
- des entretiens avec les administrateurs, les membres de la haute direction, les chefs de division, les responsables de projets de la Banque et des représentants provenant d'autres agences de financement ;
- sept études de cas portant sur 16 projets sur 94, notamment des projets du secteur public et du secteur privé, des projets autonomes et comportant des composantes, deux pays sortant de conflit (République démocratique du Congo et Liberia), des pays ayant des secteurs de microfinance développés (Égypte, Ghana, Maroc, Tanzanie) et un pays où le secteur de la microfinance traverse une période de crise (Mali) ;
- une revue des documents pertinents portant sur la microfinance ;
- un séminaire organisé le 2 juillet 2013 à Tunis pour présenter et examiner les constatations et les recommandations découlant des revues documentaires et des entretiens ;
- une enquête par voie électronique avec des responsables de projet portant sur 25 projets approuvés et

en cours d'exécution qui ont été notés « très satisfaisant, satisfaisant, moyen ou faible/non satisfaisant », dans le but de relever les faiblesses de l'information disponible sur les principaux indicateurs utilisés dans le secteur de la microfinance. Deux assistants de recherche ont été recrutés pour s'assurer que l'information transmise par chaque responsable de projet est complète et exacte.

L'équipe d'évaluation a décidé de responsabiliser les chefs de projet, les informant que les projets seraient mal notés si l'information qu'ils doivent transmettre faisait défaut. Le taux de réponse a été très élevé, et cela a permis à l'équipe de collecter suffisamment d'informations quantitatives et qualitatives, principalement pour l'évaluation de la qualité en amont et la performance des projets. Comme c'est habituellement le cas en microfinance, l'évaluation n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les projets ont influé sur le cours de la vie des bénéficiaires visés. L'information disponible va rarement au-delà de l'évaluation de la qualité des projets, l'efficacité de la mise en œuvre et les produits réalisés, la solidité organisationnelle, technique et financière des institutions avec lesquelles la Banque travaille, et la durabilité de ces projets⁴. Il existe toutefois beaucoup d'évaluations qui ont mesuré les effets qu'il est possible de rattacher à des projets de microfinance qui n'auraient pas été observés sans de telles évaluations. Il s'agit d'analyses au niveau micro et local utilisant des essais aléatoires contrôlés ou des évaluations quasi-expérimentales sur échantillon aléatoire⁵. Ces analyses donnent à penser que les services financiers ont de fait un impact positif sur plusieurs indicateurs

4 Evaluation Cooperation Group (ECG), *Making Microfinance Work: Evidence from Evaluations*, Manille, 2010.

5 Robert Cull, Tilman Ehrbeck, et Nina Holle, *Financial Inclusion and Development: Recent Impact Evidence*, CGAP Focus Note, 92, avril 2014.

microéconomiques, comme les activités d'emploi indépendant, la consommation des ménages et le bien-être, mais ne révèlent pas de changements sensibles dans d'autres secteurs comme la santé, l'éducation ou l'autonomisation des femmes⁶.

Principales constatations

Les documents de la stratégie de la Banque reflétaient les grandes lignes des approches pertinentes à la microfinance. La stratégie de 2006 a clarifié davantage les choses, mais elle était excessivement ambitieuse et n'a pas fixé les priorités en fonction des capacités, des ressources internes et du modèle de fonctionnement de la Banque. Elle n'a pas défini de choix clairs quant aux secteurs où l'action de la Banque pouvait s'opérer avec le plus d'efficacité. Le portefeuille de l'institution n'a guère été influencé par la nouvelle stratégie. Après 2006, les projets autonomes ont augmenté, le Département du secteur privé et de la microfinance n'approuvant que des projets autonomes, et le Département du développement humain renforçant son portefeuille de projets autonomes. Toutefois, les composantes microfinance de projets plus importants dans des secteurs non financiers représentaient néanmoins 44 % de l'ensemble des projets après l'adoption de la stratégie, contre 95 % avant la stratégie. La dette restait le principal instrument de financement, en dépit de la disponibilité d'autres instruments et des besoins variés sur les marchés en Afrique. Les instruments représentaient 86 % de l'ensemble des instruments de financement après l'adoption de la politique, contre 92 avant. La stratégie n'a eu aucun effet sur les processus internes, les capacités du personnel, l'affectation des ressources ou l'efficacité et l'efficacité organisationnelle.

La Banque a certes confirmé son engagement à l'égard de la microfinance et à continuer à appliquer les pratiques modèles pour les opérations

dans ce secteur, mais l'évaluation a montré que la performance de l'institution était insignifiante. Le niveau de réalisation des objectifs et de l'efficacité était bas pour des projets du secteur public et légèrement satisfaisant pour les opérations du secteur privé. Les projets du secteur privé enregistraient une note élevée au plan de la durabilité, les nouveaux projets affichant constamment une probabilité de durabilité élevée, mais la Banque a surtout collaboré avec des institutions du secteur peu viables, lesquelles avaient bénéficié de 91 % des approbations en 2000–2012.

Pour les nouveaux projets, les stratégies de sortie qui prévoyaient l'atteinte du seuil de rentabilité après trois à cinq ans s'étaient révélées irréalistes, surtout dans les États fragiles. L'efficacité était légèrement satisfaisante pour les projets du secteur privé, mais les activités financées grâce aux dons (systèmes d'information de gestion, formation, assistance technique) ont toutes eu des effets positifs sur le renforcement des capacités institutionnelles (par exemple le système d'information de gestion fourni à Access Bank Congo). Les études de cas ont montré que les cibles n'avaient pas toujours été atteintes en temps voulu parce qu'elles étaient parfois extrêmement ambitieuses, compte tenu des situations difficiles que traversaient les pays (République démocratique du Congo, Liberia et Tanzanie). Toutefois, comme les promoteurs de projets étaient des experts expérimentés en finance inclusive, ils ont pu rapidement régler les problèmes qui se posaient. Il est donc probable que les cibles seront atteintes, avec cependant des retards inévitables⁷.

S'agissant du secteur public, la Banque a continué de financer les composantes microfinance de projets plus grands, en dépit de leur performance médiocre, celles des institutions faitières de refinancement

6 Bauchet, Jonathan, Cristobal Marshall, Laura Starita, Jeanette Thomas et Anna Yalouris, 2011, "Latest Findings from Randomized Evaluations of Microfinance." Forum 2. Washington, D.C.: CGAP, Financial Access Initiative, Innovations for Poverty Action, and Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab.; Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Rachel Glennerster, and Cynthia Kinnan, 2015, "The Miracle of Microfinance? Evidence from a Randomized Evaluation." *American Economic Journal: Applied Economics* 7(1): 22-53.

7 Pour une évaluation exhaustive des nouveaux projets en Afrique, voir Earne, Julie, Tor Jansson, Antonique Koning et Mark Flaming, *Greenfield MFIs in Sub-Saharan Africa. A Business Model for Advancing Access to Finance*, Groupe consultatif pour l'assistance aux plus pauvres (CGAP) et Société financière internationale (SFI), 2014.

(institutions de financement de gros) sans évaluation adéquate du marché et des institutions de microfinance de détail pour absorber leurs ressources de financement⁸. Des 12 rapports d'achèvement de projet dont ont été tirées les informations sur l'efficacité des opérations de microfinance, un seul a fait état d'une performance satisfaisante. Des 10 projets du secteur public visés dans les études de cas, seul l'appui budgétaire au Maroc a été jugé satisfaisant au plan de l'efficacité. L'appui a été faible au niveau macro, en dépit de la pertinence de l'appui à l'environnement des affaires dans le secteur de la microfinance des pays membres régionaux de la Banque.

Au sein de la Banque, les opérations étaient fragmentées, sans un système opérationnel adéquat ou un point focal bien structuré responsable de la mise en œuvre de la stratégie de 2006. Par ailleurs, l'absence d'un meneur à l'interne ayant des ressources suffisantes, des responsabilités claires et un personnel adéquat a considérablement entravé la capacité de la Banque à accompagner avec bonheur le secteur de la microfinance. Les processus internes, notamment l'approbation de projets, la passation de marchés et les incitatifs au personnel ne sont pas propices à l'essor des projets de microfinance, lesquels constituent des opérations de petite envergure par rapport aux projets ordinaires de la Banque. Les opérations de microfinance sont perçues comme excessivement risquées par la Division de la gestion du risque de crédit. La Banque ne dispose pas de critères de mesure de la performance et des procédures rigoureuses de suivi des résultats et de gestion de l'information dans toute l'institution. L'introduction de l'évaluation de l'additionnalité et des résultats au plan du développement (ADOA), une évaluation ex-ante pour les opérations du secteur privé, a amené une amélioration au plan de l'utilisation d'indicateurs normalisés et de la mesure de l'additionnalité. La Banque traîne à s'adapter à l'évolution en cours sur la scène mondiale en ce qui concerne le suivi

et l'évaluation dans le secteur de la microfinance, ce qui a pour effet qu'elle est largement distancée par les autres bailleurs de fonds, dont certains ont fixé des cibles ambitieuses au plan du suivi et de l'évaluation dans ce secteur.

D'autres bailleurs de fonds actifs sur le terrain de la finance inclusive en Afrique ont trouvé des moyens pour surmonter les obstacles que la Banque n'arrive toujours pas à écarter. Certes la Banque a nettement amélioré la clarté de sa stratégie au fil du temps, mais la capacité de son effectif en 2012 était inférieure de moitié à celle du début de 2000. Sa performance est restée faible par rapport à celle des organisations comparables au plan du contrôle de la qualité, de l'identification des projets, des indicateurs de performance et de la gestion du savoir.

La Banque a joué un rôle limité dans le domaine du conseil stratégique et de la coordination avec d'autres partenaires aux niveaux national et régional, mais elle jouit d'un certain nombre d'avantages comparatifs au plan de l'inclusion financière, à savoir :

- sa capacité de rassemblement et de collaboration avec les pouvoirs publics africains et d'influence sur leurs politiques ;
- un engagement envers des approches régionales et une expérience dans ce domaine, couplés à la possibilité de participation à l'appui à la mise en place d'une infrastructure financière régionale ;
- une panoplie d'instruments financiers pour les opérations du secteur public et du secteur privé ;
- l'aptitude à fournir des financements à long terme ;
- une aptitude reconnue pour la recherche en inclusion financière en collaboration étroite avec le partenariat « La finance au service de l'Afrique ».

8 Ce point est bien développé dans le document du CGAP intitulé *Good Practice Guidelines for Funders of Microfinance*, 2006.

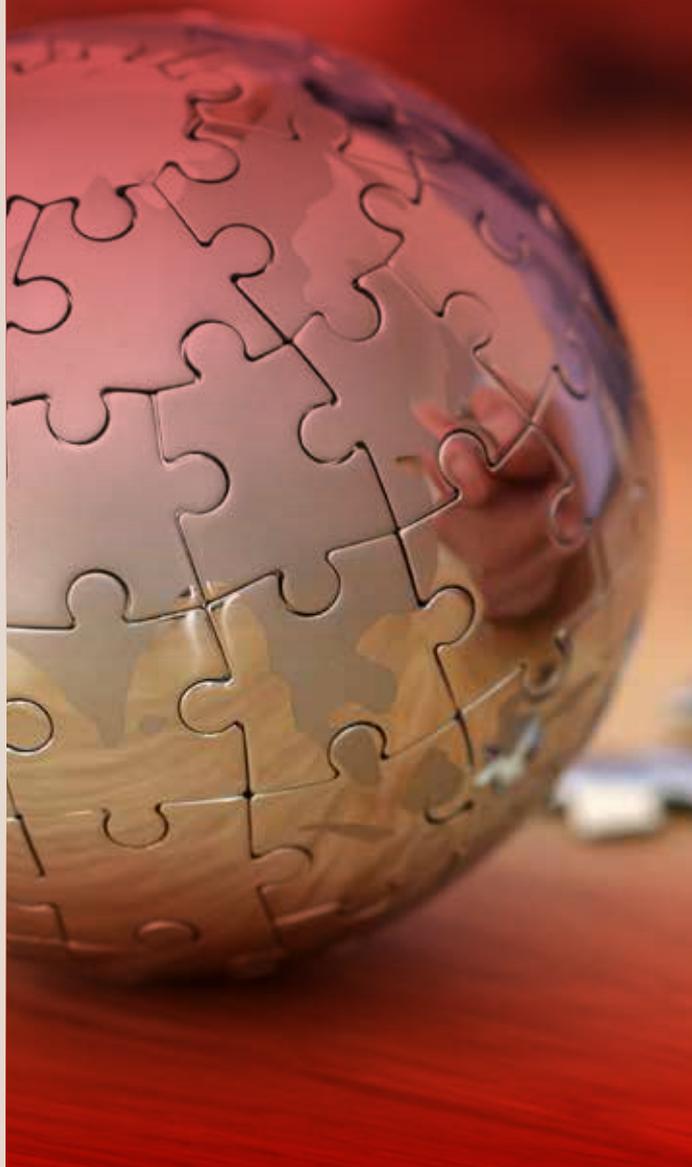
Pour l'avenir

L'évaluation fait les recommandations suivantes :

1. dans le cadre de la stratégie globale du secteur financier, recadrer la stratégie d'inclusion financière, choisir des modèles d'intervention efficaces et traduire la stratégie en plan d'action spécifique ;
2. regrouper toutes les activités dans le domaine de la microfinance sous le nouveau département du secteur financier ;
3. maintenir l'appui direct aux institutions de détail, quoique avec des processus rationalisés qui permettent de petites transactions et des institutions diversifiées (institutions nouvelles, banques en descente de gamme, assurances, sociétés de paiement, etc.) ;
4. saisir les opportunités d'investir directement à travers des intermédiaires financiers viables ;
5. maintenir la collaboration avec les pouvoirs publics, mais seulement pour soutenir des initiatives au plan des politiques et de l'infrastructure financière ;
6. envisager d'éviter a) le financement octroyé indirectement aux institutions de détail à travers les institutions faitières propriété d'État, et b) des composantes microfinance dans des projets de plus grande envergure dans les secteurs non financiers ;
7. renforcer la gestion des fonds spéciaux de façon à permettre l'exécution de petites transactions par des tiers ;
8. améliorer la performance du suivi évaluation de la microfinance à la Banque et s'appuyer sur les connaissances acquises par d'autres intervenants dans le secteur ;
9. établir et renforcer les partenariats avec quelques agences de financement justifiant de l'expérience nécessaire.

Remerciements

Le présent article s'appuie sur 13 rapports élaborés au Département de l'évaluation indépendante pour le développement avec l'assistance technique du Groupe consultatif d'aide aux plus pauvres (CGAP). Il a bénéficié des compétences et des connaissances de plusieurs consultants et des experts en inclusion financière de la Banque, ainsi que des observations faites par Alice Nègre et Mayada, qui ont également contribué à l'ensemble du processus d'évaluation. Tous les rapports sont accessibles sur le site Internet de la Banque à l'adresse <http://operationsevaluation.afdb.org/en/evaluations-publications/>



Évaluation indépendante des opérations non souveraines de la Banque africaine de développement : *un rapport influent, en avons- nous retenu les leçons ?*

Département de l'évaluation des opérations
Banque africaine de développement
2013

Évaluation indépendante des
opérations non souveraines, 2006-2011
RAPPORT DE SYNTHÈSE



Tracer la voie du changement : Il est largement reconnu que le secteur privé est le principal moteur de la croissance et de la création d'emplois – et contribue ainsi à réduire l'incidence de la pauvreté. C'est depuis 1991 que la Banque africaine de développement (la « Banque ») a lancé ses opérations du secteur privé, toutefois, ses opérations pour ledit secteur n'avaient jamais été évaluées de manière indépendante jusqu'à ce qu'une évaluation indépendante des opérations non-souveraines (ONS) soit entreprise en 2012-2013 dans le but d'apprendre par l'expérience. Le volume du portefeuille sous revue s'élevait à 3,9 milliards d'UC et des engagements équivalents à 3,5 milliards d'UC. La revue a consisté en une évaluation technique structurée autour de quatre axes : stratégie, portefeuille, performance, exposition au risque et efficacité institutionnelle.

L'évaluation en question examinait le niveau d'utilisation et l'impact de l'Évaluation indépendante des opérations non souveraines de la Banque africaine de développement pour la période 2006-2012 et la manière dont les changements – directs et indirects – qu'elle a amenés ont influencé les activités de la Banque dans le sens de la rationalisation des opérations du secteur privé. Il existe une corrélation évidente entre les constatations du rapport et les initiatives institutionnelles visant à combler les grosses lacunes et faiblesses de la Banque dans ce domaine.

L'influence de l'évaluation des ONS de la Banque peut être classée en trois catégories : individuelle, interpersonnelle et collective, telle que définie par Gary Henry. L'*influence individuelle* a lieu lorsqu'une évaluation change quelque chose au niveau individuel comme les pensées, attitudes, croyances ou actions de quelqu'un. L'*influence interpersonnelle* renvoie aux changements amenés par les interactions entre des individus, comme c'est le cas lorsque les constatations d'une évaluation sont utilisées pour persuader d'autres personnes sur le bien-fondé d'un programme ou d'une politique. L'*influence collective* renvoie aux changements qui se produisent suite à une évaluation, ou lorsqu'un programme est prorogé, maintenu ou supprimé ¹.

Impact sur les politiques et stratégies (influence collective). L'évaluation des ONS a apporté un point de vue neutre sur la stratégie de développement du secteur privé (PSD) et son alignement sur les opérations de la Banque. Par exemple, elle a souligné « [qu'] à ce jour, les opérations du secteur de la Banque ont été axés principalement vers les investissements au lieu de réformes plus ambitieuses. La majeure partie de l'appui de la Banque aux entreprises privées prend la forme de prêts de premier rang et de lignes de crédit, malgré l'augmentation rapide de ses fonds propres ces dernières années. À titre de comparaison, elle a relativement peu fait recours aux autres instruments tels que les garanties et les facilités de financement du commerce ». Par conséquent, l'évaluation a recommandé une revue de la stratégie de développement du secteur privé et de l'appui au secteur financier afin de garantir que les opérations secteur privé atteignent leurs objectifs et les objectifs de développement. Suite à cette évaluation, la haute direction s'est appuyée sur les enseignements tirés pour renforcer le cadre institutionnel fragile et



¹ Gary Henry a été directeur de l'évaluation au David and Lucile Foundation, secrétaire-adjoint chargé de l'éducation du Commonwealth of Virginia, et responsable de la méthodologie la Commission parlementaire conjointe d'audit et d'évaluation de la Virginia General Assembly. Il a été lauréat du Prix de l'Association américaine d'évaluation pour l'Évaluation remarquable de l'année 1998 et ancien co-rédacteur en chef de *New Directions for Evaluation*.

diversifier les opérations du secteur privé de la Banque. En 2014, elle a aussi restructuré la Banque et créé de nouvelles unités par le redéploiement du personnel en poste. Ce qui a permis de consolider les ressources existantes afin d'intensifier ses opérations du secteur privé comme le financement du commerce. Par ailleurs, deux nouveaux documents de stratégie et de politique ont été élaborés en tenant compte des principales constatations du rapport. La nouvelle Stratégie de développement du secteur privé a été élaborée à la lumière des recommandations de l'évaluation, qui a été un catalyseur pour davantage affiner les outils et les processus clés qui définissent le cadre pour les ONS de la Banque, la nouvelle Politique de développement du secteur privé de la Banque, ainsi qu'un nouveau Plan de développement des ONS. De même, s'appuyant sur les leçons de l'évaluation des ONS, la Banque a élaboré une nouvelle Politique et une nouvelle stratégie de développement du secteur financier pour relever certains des défis mis en relief par le rapport, en particulier la nécessité d'accorder plus d'attention au développement du secteur financier et à l'intermédiation financière, ainsi qu'à la nécessité d'intégrer le développement du secteur privé, les stratégies pays et les stratégies sectorielles.

Impact sur l'efficacité institutionnelle (influence interpersonnelle). Le rapport d'évaluation des ONS s'est révélé être un outil de gestion très efficace et économique qui a permis d'améliorer les procédures institutionnelles, surtout en matière d'élaboration des projets. En effet, des méthodes novatrices et efficaces de conception des opérations du secteur privé ont été introduites dans le but de remédier aux faiblesses des procédures opérationnelles. Le rapport a souligné que les délais d'approbation des projets ont pratiquement doublé passant de 7,1 mois en 2007 à 13,6 mois en 2011². Il a aussi mis en lumière le fait que le niveau de sous-traitance des projets représentait seulement 5% du portefeuille, un taux très inférieur à ceux des autres banques multilatérales de développement qui sont considérablement élevés. Ce qui

réduit la compétitivité de la Banque par rapport aux autres institutions financières internationales et nuit à la productivité des équipes de gestion des opérations du secteur privé. Deux ans après, il est évident que les constatations et recommandations de l'évaluation ont beaucoup contribué à affiner les procédures opérationnelles de la Banque pour renforcer leur efficacité et leur rentabilité. Suite à cette évaluation, un comité a été créé afin d'examiner ces lacunes, réduire les double-emplois et améliorer le délai moyen d'approbation des projets. Les nouvelles directives de la Banque pour les opérations du secteur privé proposent une procédure d'approbation rationalisée, comparativement aux autres IFI, afin de garantir chaque étape de cette procédure est économique pour la Banque et ses clients.

Impact sur la performance du portefeuille (influence interpersonnelle et collective). L'évaluation de la performance du portefeuille du secteur privé a constaté que les procédures de suivi de la Banque en ce qui concerne la collecte de données crédibles sur les performances pendant la supervision sont inadéquates – ce qui diminue sa capacité à évaluer les résultats en matière d'efficacité du développement. Elle a aussi émis quelques réserves sur le portefeuille d'actions et de participations en raison de sa création récente. L'évaluation a recommandé une revue des prises de participation de la Banque afin d'identifier les causes de l'insuffisance des performances dans certains domaines et y remédier. Comme suite à ces recommandations, une évaluation du capital-investissement de la Banque a été menée récemment pour évaluer la performance financière de la Banque ainsi que le niveau de risque et les résultats en matière de développement.

Le rapport d'évaluation a en outre appelé à un affinement de la procédure d'évaluation de l'additionnalité et des résultats en matière de développement (ADOA) et à un alignement plus étroit entre le cadre de l'ADOA et les indicateurs de résultats ex post en matière de développement qui permettraient une évaluation équitable des produits et résultats des projets. En outre, la Direction a aussi pris note

2 Stratégie de développement du secteur privé, 2013-2017

et donné suite à la recommandation d'inclure le suivi et l'établissement des rapports d'ADOA dans les accords de prêt en vue d'assurer que les clients collectent et communiquent ces indicateurs. Le fait d'initier au départ les clients sur les produits du développement dans le processus du prêt a permis une certaine sensibilisation et suscité la présentation de rapports réguliers sur les résultats en matière de développement. Ce nouvel outil permettra à la Banque de véritablement optimiser son mécanisme de suivi et d'établissement de rapports sur les indicateurs des résultats en matière de développement pour les opérations du secteur privé.

Impact sur la gestion du risque (influence collective).

L'évaluation des ONS a souligné la nécessité d'aligner la Stratégie de développement du secteur privé sur le cadre de gestion du risque afin de mettre plus d'accent sur les pays à pays à faible revenu et les États fragiles. La revue du portefeuille montre une forte concentration dans les pays à revenu intermédiaire comme le Nigéria, l'Afrique du Sud ou les projets régionaux. C'est pourquoi la Direction a pris quelques mesures afin d'accorder plus de marge aux priorités stratégiques de la Banque tout en maintenant les niveaux de risque dans les limites prudentielles. Dans le même temps, la Direction accroît le recours aux instruments alternatifs, et recherche aussi des partenaires avec qui partager les risques pour tirer parti du portefeuille et de la réserve d'ONS de la Banque³.

Impact sur les intervenants externes.

Il est intéressant de constater que l'évaluation des ONS a aussi eu de l'influence sur la communauté de l'évaluation et sur d'autres BMD. Le rapport a été utilisé par la JICA⁴ comme référence pour la méthodologie des meilleures pratiques afin de guider l'évaluation de ses prêts non souverains. Le rapport et la méthodologie utilisés ont contribué à une meilleure compréhension des complexités de l'évaluation des opérations du secteur privé. Elle

contribue à l'apprentissage et au renforcement des capacités d'institutions analogues comme la JICA. L'évaluation indépendante s'est appuyée des bonnes pratiques établies et a été menée avec une approche fondée sur les données avec un mélange d'évaluation qualitative et d'évaluation quantitative des 137 projets du portefeuille entre 2006 et 2011. L'analyse du portefeuille a été complétée par une combinaison d'analyse statistique, d'entretiens directs, d'échantillonnage, de descentes sur le terrain et de comparaison externe. Ces normes de bonnes pratiques et les constatations du rapport ont été partagées avec la JICA en tant qu'outil d'apprentissage pour des évaluations similaires.

Conclusion : Le renforcement des compétences des communautés pour le bien-être social et l'amélioration organisationnelle doit être le but ultime de l'évaluation. Son bien-fondé et sa contribution au développement des institutions ont été démontrés depuis des années et à plusieurs occasions. Pour ce qui est du rapport sur les ONS, il est clair que l'adoption des recommandations de l'évaluation a, en réalité, permis d'atteindre les résultats espérés. Le rapport a contribué aux changements organisationnels en éclairant la prise de décisions. L'utilisation du rapport est allée au-delà du partage de ses constatations et recommandations. Elle a été influente à plusieurs niveaux parce que la Banque s'en est inspirée dans l'élaboration de nouveaux documents de politique et de stratégie des opérations du secteur privé. En effet, il y'a eu apprentissage suite à l'évaluation, suscitant de l'intérêt pour le domaine de la part à la fois du personnel de la Banque travaillant sur les opérations non souveraines et de celui chargé des opérations souveraines. Comme facteur éprouvé du changement, l'évaluation des ONS a joué un rôle important au sein de la Banque, garantissant la reddition des comptes sur l'utilisation des ressources du secteur privé et encourageant l'apprentissage par l'expérience accumulée depuis que la Banque a ouvert son guichet du secteur privé. Cette évaluation est certainement l'une des plus influentes de ces dernières années.

3 Stratégie de développement du secteur privé, 2013-2017

4 JICA: Agence japonaise de coopération internationale

L'évaluation comporte de nombreuses bonnes pratiques et leçons apprises avec les nouvelles perceptions de la meilleure manière dont la Banque peut répondre aux besoins de ses pays membre régionaux (PMR) à travers son guichet du secteur privé. Elle a permis également de sensibiliser sur l'appui apporté du secteur privé au programme de développement et mis l'accent sur son rôle capital dans la mobilisation

de plus de ressources en Afrique. Jusqu'ici à la BAD, le potentiel du secteur privé n'avait pas encore été évalué à travers une revue indépendante. Par conséquent, le contexte institutionnel dans lequel l'évaluation a été menée traduit une volonté de changement, ce qui a influencé les comportements, réflexions, actions et politiques à plusieurs égards.

C'est en 1991 que la Banque a lancé ses opérations du secteur privé pour financer les projets ou entités du secteur privé de ses PMR sans garanties souveraines. Ces opérations non souveraines sont menées aux conditions du marché, mais l'une de leurs principales caractéristiques est de promouvoir le développement et l'expansion du secteur privé, et la contribution à la croissance économique et la réduction de l'incidence de la pauvreté dans les PMR. Ces opérations sont financées au moyen de prêts, garanties et prises de participation, et d'un appui sélectif par l'assistance technique. L'évaluation des ONS menée en 2012-2013 répondait à une demande la haute direction d'évaluer de façon indépendante le portefeuille de la Banque afin de chiffrer les investissements dans le secteur privé entre 2006 et 2011. Ce portefeuille avait un volume total de projets approuvés s'élevant à 3,8 milliards d'UC et un volume d'engagements estimé à 3,5 milliards. La revue comprend une évaluation technique structurée autour de quatre axes : Stratégie,

Performance du portefeuille, Exposition au risque, et Efficacité institutionnelle.

► **Stratégie** : Dans quelle mesure les opérations du secteur privé de la Banque sont-elles alignées sur ses cinq objectifs stratégiques ?

► **Performance du portefeuille** : Quels ont été les effets catalyseurs et de démonstration de la Banque ? Quel a été le niveau de contribution au développement des opérations de la Banque pour le secteur privé ? Quelle est la rentabilité du portefeuille du secteur privé de la Banque ?

► **Exposition au risque** : Quelles sont les implications des politiques de la Banque en matière de gestion des risques pour sa stratégie du secteur privé ?

► **Efficacité institutionnelle** : Les processus et procédures opérationnelles de la Banque sont-elles comparables à celles d'institutions analogues ? Les ressources de la Banque et sa structure institutionnelle sont-elles adéquates ?

PROFIL DE L'AUTEUR

Hadizatou Sidikou est chargée d'évaluation principale pour les opérations du secteur privé au Département de l'évaluation indépendante (IDEV) de la Banque africaine de développement. Elle a précédemment été Chef de programme pour la région Afrique australe, et Chargée de budget principale. Avant son arrivée à la Banque, Hadizatou a travaillé à Washington DC dans le secteur public et le secteur privé, notamment à AIG et dans des ONG internationales comme PSI, EGPAF et AED, où elle a participé à des projets de développement de l'USAID dans le monde entier en qualité d'analyste financier et responsable principale de programme, respectivement. Elle est titulaire d'un MBA du University College de l'université du Maryland, d'un DESS en dynamique du développement et d'une licence en gestion de l'université Pierre Mendès France de Grenoble en France.



Par la Banque africaine de développement

Opérations à l'appui des réformes : *le savoir au service du développement*

IDEV a mené une évaluation à plusieurs volets des opérations à l'appui des réformes (OAR) (*Une évaluation indépendante des opérations à l'appui de réformes à la Banque africaine de développement, 1999–2009*) pour alimenter la nouvelle politique de la Banque applicable à ces opérations. L'évaluation et la nouvelle politique ont été réclamées par les parties prenantes de l'institution (la politique par ses actionnaires et l'évaluation par les pays qui contribuent au Fonds africain de développement). L'évaluation visait à déterminer le degré d'efficacité avec lequel les OAR étaient gérées au cours de la période sous revue, avec un accent particulier sur les politiques et les procédures de mise au point et de mise en œuvre, et de quelle façon ces politiques et procédures ont donné lieu à des décisions concernant l'utilisation de ces opérations dans des contextes nationaux variés.

Ont été évaluées 120 OAR pour une valeur de 6,1 milliards d'UC, soit un pourcentage impressionnant de 31,3 % de l'ensemble des approbations de la BAD et de 21,8 % de l'ensemble des approbations du Fonds africain de développement. Comment ces ressources ont-elles été utilisées ?

En quoi cette évaluation est-elle une évaluation adaptée aux besoins ?

Cette évaluation a été menée au meilleur moment pour alimenter la nouvelle stratégie de la Banque relative aux OAR (*Stratégie du Groupe de la Banque relative aux opérations à l'appui des réformes, 2012*), ainsi que l'approche stratégique à l'égard des États fragiles (en particulier dans les contributions à l'élaboration des opérations d'appui budgétaire à ces pays au titre de la Facilité en faveur des États fragiles) et à la gouvernance. Les constatations et les recommandations ont été également bien accueillies parce que beaucoup d'entre elles visent l'amélioration souhaitée depuis un certain temps dans les opérations, mais qui n'avait pas jusqu'alors reçu d'appui formel.

Par ailleurs, l'évaluation était ambitieuse, dans la mesure où elle portait sur l'ensemble des OAR sur plus de dix ans et, partant, sur une grande portion des investissements de la Banque. Elle a donc revêtu par le fait même une importance stratégique et pertinente pour la Banque et ses actionnaires. En outre, elle répondait à une demande spécifique des partenaires financiers de l'institution. Mais elle était néanmoins réaliste, conçue qu'elle était pour ne s'attacher qu'aux politiques, aux pratiques et à la gestion des OAR, sans égard aux impacts qu'elles pouvaient avoir sur le développement en Afrique.

Leçons tirées de l'évaluation adaptée aux besoins

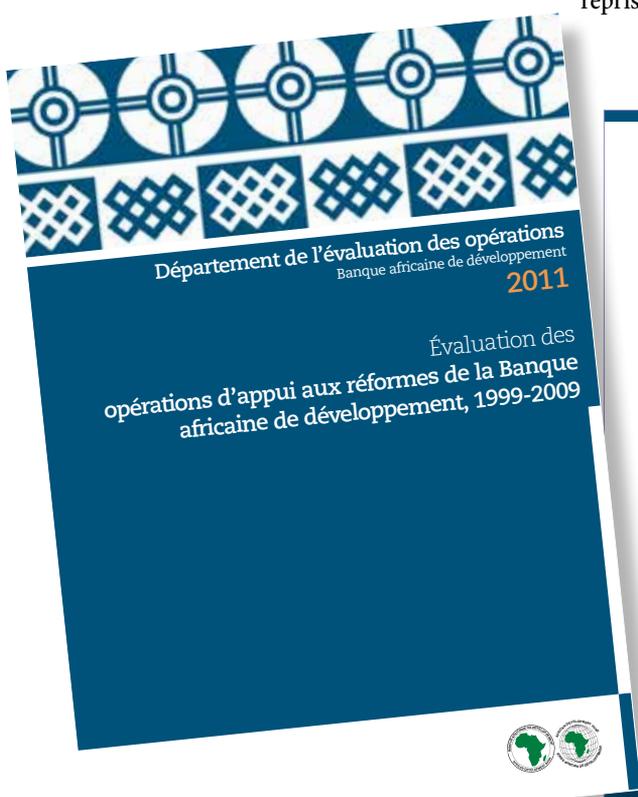
L'évaluation des OAR a été un excellent exemple de synergie : une évaluation d'importance stratégique menée au bon moment peut influencer plusieurs politiques et s'avérer très avantageuse au double plan du temps et de l'argent dépensé. Il faudrait procéder à une évaluation de suivi pour vérifier si ces changements ont tout l'impact positif visé sur les OAR mises en œuvre depuis l'introduction de la nouvelle politique, mais tout semble être en bonne voie.

Comment les constatations de l'évaluation ont-elles été utilisées ?

À la suite de l'évaluation, la Banque a adopté une nouvelle politique unifiée relative aux OAR. Sa mise au point a été menée par l'équipe d'élaboration de politiques, avec la forte participation du Département de la gouvernance (qui avait le plus d'expérience en matière d'utilisation des OAR), et de celle d'autres départements. Cette participation élargie, recommandée par l'évaluation, s'expliquait par le fait que l'un des objectifs de la nouvelle politique était qu'elle soit applicable à l'échelle de la Banque et qu'elle favorise l'utilisation des OAR dans tous les secteurs, non seulement dans le secteur de la gouvernance. Plus tard, la Banque a élaboré des directives à l'appui de la mise en œuvre de la politique et révisé les directives de préparation des documents de stratégie pays, mais la formation prévue n'a pas encore été dispensée. Par ailleurs, la documentation standard relative aux OAR a été révisée de façon à distinguer cet instrument de financement des projets de la Banque.

La nouvelle politique et les directives corrigent bon nombre de faiblesses de l'approche précédente relevées dans l'évaluation, à savoir 1) l'absence d'une orientation cohérente et accessible ; 2) l'utilisation d'OAR dans des secteurs autres que celui de la gouvernance ; 3) le manque d'orientation sur le rôle des OAR pour la préparation des documents de stratégie pays ; 4) des procédures de conception et d'instruction longues et complexes ; 5) la nécessité pour la Banque de s'impliquer dans le dialogue sur les politiques ; et 6) l'incertitude quant aux exigences en matière d'audit et de gestion du risque fiduciaire. Des réformes parallèles touchant le cadre de gestion des risques de la Banque contribuent également à une gestion plus efficace du risque fiduciaire.

De plus, la cible principale de l'évaluation était certes la nouvelle politique relative aux OAR, mais les constatations ont également alimenté les nouvelles politiques de la Banque dans les secteurs de la gouvernance et des États fragiles, et elle est largement mentionnée dans les documents de la Banque et reprise par d'autres institutions de développement.



Méthodologie, principales constatations et recommandations

Méthodologie

Les constatations de cette évaluation proviennent de quatre sources principales.

La première est une revue documentaire et une analyse comparative de l'utilisation des OAR à la Banque mondiale, à la Banque asiatique de développement, à la Commission européenne et dans quelques agences bilatérales. La deuxième est une revue du cadre institutionnel et stratégique des OAR dans le contexte de stratégies plus vastes et des réformes organisationnelles entreprises au cours de la période sous revue. La troisième englobe six études de cas pays, soit le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Maroc, le Rwanda, la Sierra Leone et la Tanzanie. Le choix de ces pays tient à la diversité des contextes dans lesquels la Banque avait approuvé des OAR et au fait que des OAR y étaient en cours au cours de toute la période sous revue, ce qui permettait d'évaluer l'évolution de l'approche et de la performance de la Banque. La quatrième source comprend quatre autres études de cas portant sur des OAR d'envergure, notamment le prêt d'appui à la diversification de l'économie accordé au Botswana, le Programme de réforme de l'économie et du secteur de l'électricité du Nigéria, le Programme de réforme du secteur financier en Égypte, le Programme d'urgence d'atténuation des impacts de la crise financière au Congo.

En 1999, la Banque était étroitement dépendante du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale en matière d'analyse et de conception de son engagement dans les opérations d'ajustement structurel et sectoriel. Ces opérations buttaient souvent sur des difficultés de mise en œuvre et des retards dus à l'appropriation insuffisante par le pays et de l'échec des tentatives d'impulser des changements politiques par le recours aux conditionnalités de prêt complexes.

Pendant la période sous revue, la Banque a cherché à élaborer une approche stratégique et

organisationnelle plus efficace des défis posés par le contexte régional et international, l'évolution de l'architecture internationale de l'aide, et les leçons tirées de sa propre expérience. L'environnement économique international qui a prévalu pendant la période sous revue était en général favorable à la croissance et à l'accroissement de l'aide internationale, jusqu'à l'impact de la crise financière internationale intervenue à la fin de la période.

Les constatations factuelles de l'évaluation montrent que la Banque a accompli des progrès non négligeables dans l'utilisation des OAR durant la période sous revue. Elle a renforcé ses capacités et la structure organisationnelles de conception, d'évaluation, de gestion, et de suivi des OAR, et elle est un partenaire majeur des autres bailleurs de fonds dans les opérations conjointes d'appui budgétaire, avec un bilan largement positif de son engagement. Mais, à présent, la Banque est confrontée à des défis importants quand elle tente de s'appuyer sur ces succès. Il s'agit notamment de la nécessité de renforcer les capacités des pays à dialoguer significativement, afin de nouer des liens entre les OAR et le portefeuille de projets d'investissement, développer les connaissances et les capacités sur les OAR dans toute la Banque.

Constatations

En 1999, la Banque dépendait fortement du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour l'analyse et la conception de son appui aux opérations d'ajustement structurel et sectoriel. Ces opérations ont souvent connu des difficultés et des retards à l'étape de l'exécution liés à la faible appropriation par les pays et à l'échec des tentatives visant à provoquer des changements stratégiques par le recours à des prêts assortis de conditionnalités complexes.

Pendant la période sous revue, la Banque a cherché à mettre en place une approche stratégique et organisationnelle plus efficace pour faire face aux défis posés par l'évolution de la situation internationale et régionale, de la structure de l'aide internationale et pour tirer parti

des enseignements découlant de sa propre expérience. L'environnement économique international durant cette période était généralement propice à la croissance et à la hausse de l'aide internationale, jusqu'à l'éclatement en fin de période de la crise financière internationale.

L'évaluation montre que la Banque a enregistré des avancées notables en ce qui concerne l'utilisation des OAR. Elle a développé une capacité et une structure organisationnelle plus solides pour la conception, l'ins-truction, la gestion et le suivi des OAR, et elle partici-pe aux opérations conjointes d'appui budgétaire avec d'autres grands bailleurs de fonds, avec un bilan globale-ment positif. Mais pour tirer parti de ces réalisations, la Banque doit relever des défis majeurs, notamment la nécessité de renforcer les capacités des pays à engager un dialogue véritable sur les politiques, d'établir des liens entre les OAR et le portefeuille d'investissement et d'élargir les connaissances et les capacités concernant les OAR dans toute la Banque.

Recommandations

Trois mesures principales sont nécessaires pour per-mettre à la Banque d'utiliser les OAR avec plus d'efficacité en vue d'atteindre ses objectifs globaux, soit :

1. définir plus clairement et plus fermement le rôle des OAR dans le mandat et les objectifs globaux de la Banque, ainsi que son implication au niveau national ;
2. élaborer une politique complète unique ainsi qu'une directive sur les OAR, en s'inspirant de la politique de 2004 sur l'appui budgétaire direct ;
3. examiner les implications au plan organisationnel et de gestion de la nouvelle politique en vue d'appuyer sa mise en œuvre.

De plus, les mesures spécifiques suivantes sont recom-mandées :

- Déterminer la façon dont les OAR seront utilisées à l'appui des objectifs plus larges de la Banque et des besoins de ses clients. Dans la mesure où elles sont utilisées pour renforcer l'implication dans le dialogue sur les politiques, et non servir unique-ment de mécanisme de financement, la Banque doit

renforcer ses capacités et améliorer ses procé-dures pour cela.

- Regrouper les politiques et directives applicables aux OAR dans une seule politique.
- Fonder les directives relatives à la conception des OAR et à l'identification des résultats sur un modèle plus élaboré de logique d'intervention.
- Identifier les synergies potentielles entre la participation à l'appui budgétaire général et aux OAR connexes et d'autres parties du pro-gramme de la Banque, en particulier les opéra-tions d'investissement.
- Dans la mesure où la Banque identifie les syner-gies potentielles et les contributions qu'elle peut apporter à travers le dialogue sur les politiques ou des activités complémentaires, celles-ci doivent être explicitement intégrées dans la conception des OAR. Des capacités et des ressources suffisantes doivent être prévues pour assurer l'efficacité de ces contributions.
- Chaque département sectoriel de la Banque devrait évaluer les possibilités d'utiliser les OAR, de contribuer à des OAR multisectorielles et de participer à des approches sectorielles.
- Examiner de quelle façon les politiques et les procédures (surtout celles qui concernent le FAD) peuvent être adaptées pour permettre le recours à une approche à moyen terme plus programmatique à l'égard de l'appui budgétaire.
- Élaborer, documenter intégralement et fournir une formation complète au personnel sur les procédures et les calendriers spécifiquement adaptés aux OAR.
- Revoir et renforcer sensiblement les systèmes et procédures d'information concernant les OAR.

Avec la contribution de Caroline McGuen (consultante) et Penelope Jackson, chargée d'évaluation principale, IDEV.

Difficultés financières en Ouganda : *Qui est le plus éprouvé et pourquoi ?*

Surendettement dans la microfinance

Au cours des 40 dernières années, le monde a connu une rapide expansion de la microfinance. L'accès aux services financiers a ouvert de nouvelles possibilités à des millions de ménages à faible revenu et de micro-entrepreneurs. Malgré cette expansion, l'inclusion financière accuse toujours du retard dans plusieurs régions du monde. Toutefois, certaines régions ont récemment vécu une expérience à part, suscitant ainsi le débat autour des avantages et des inconvénients du microcrédit, le service financier qui a toujours été au cœur de la microfinance (qui comprend également la micro-épargne et la micro-assurance). Dès sa naissance, le mouvement de la microfinance a été porté par l'idée que la levée des obstacles au prêt à la création d'entreprise sera un moyen efficace d'impulser le développement économique et la lutte contre la pauvreté.

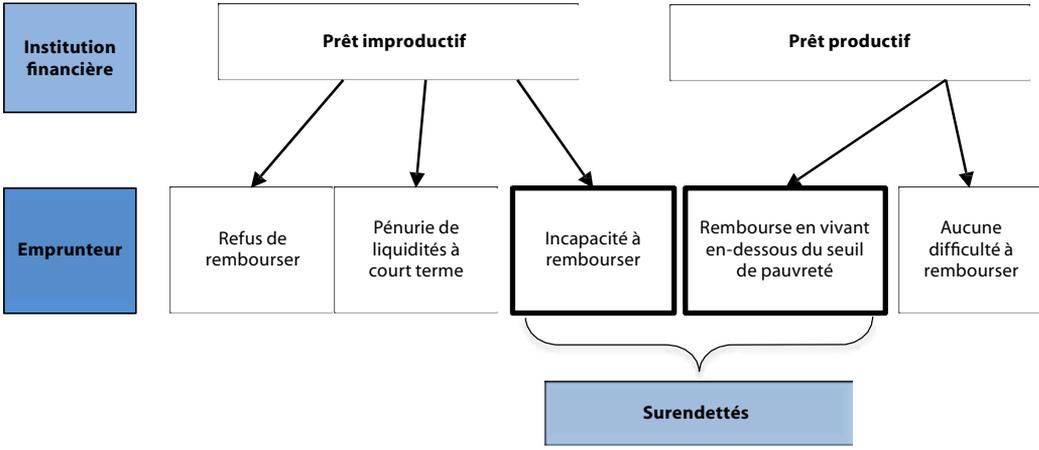
Toutefois, depuis quelques années, même les chantres de la microfinance s'inquiètent parce que dans certaines régions du monde, l'offre de crédit est surabondante. Les zones urbaines, en particulier, commencent à voir leurs marchés du crédit de plus en plus se saturer, et parfois, ont une offre de crédit surabondante. Le risque encouru par les ménages d'emprunter à l'excès et de se surendetter est de plus en plus reconnu par la communauté de la microfinance comme étant un problème majeur.

En 2014, par exemple, après les graves crises de la microfinance dans l'État de l'Andhra Pradesh (Inde) en 2010 ou au Maroc en 2009, l'Enquête du CSFI sur les risques de la microfinance (CSFI 2014) a classé le surendettement, le risque de crédit, et la concurrence comme étant les risques les plus graves auxquels le secteur de la microfinance doit faire face. Le surendettement des clients de la microfinance est un risque potentiel de l'expansion du microcrédit. Le risque a toujours été inhérent à l'emprunt. Une idée d'entreprise peut échouer et d'autres chocs externes peuvent se produire, laissant le client face au poids de la dette sans avoir enregistré aucun des gains espérés. Toutefois, les crises du secteur de la microfinance ont permis une prise de conscience collective de la question du surendettement.

Mesure du risque de surendettement

Il existe plusieurs manières de définir et mesurer le risque de surendettement des clients de la microfinance. Les délais de remboursement et le retard (crédits improductifs) sont généralement mieux appliqués, bien définis, et facilement mesurés dans les établissements formels. Toutefois, les crédits improductifs ne dépeignent qu'un tableau incomplet du surendettement. D'une part, les clients ayant des impayés peuvent être des usagers qui manquent temporairement de liquidités ou ceux qui ne font nécessairement pas face à un problème structurel d'endettement. D'autre part, certains emprunteurs peuvent réellement remplir

Figure 1 : Types de client et surendettement



leurs obligations de remboursement auprès des établissements financiers formels, mais se voir obliger de réduire substantiellement les dépenses de leurs ménages, notamment la nourriture, l'éducation, voire les soins de santé, ce qui traduit clairement un état de surendettement. La figure 1 donne un aperçu général des différentes catégories d'emprunteurs.

En ce qui concerne la mesure du surendettement en ce qui concerne les difficultés auxquelles les ménages font face du fait de l'endettement, l'étude de Schicks (2013) a été l'une des premières à rendre compte du surendettement en examinant les énormes sacrifices que les ménages consentent pour rembourser leurs emprunts ; au lieu de prendre en compte uniquement les prêts improductifs comme le font les institutions financières. En général, les sacrifices consentis par les ménages sont, entre autres, la réduction drastique de la quantité/qualité de nourriture, la réduction des dépenses d'éducation (comme le retrait des enfants de l'école) ou la diminution des actifs/épargne de base de la famille. En appliquant cette mesure et en comptant les micro-emprunteurs parmi les surendettés lorsqu'ils ont consenti d'énormes sacrifices ou fait face à deux événements stressants, Schicks (2013) constate que dans le périmètre urbain d'Accra au Ghana, environ un tiers de tous les emprunteurs de la microfinance interrogés doivent être considérés comme des surendettés ; une proportion qui, à première vue, semble justifier les graves inquiétudes nourries au sujet de l'avenir des prêts de la microfinance dans la partie urbaine d'Accra.

Toutefois, l'approche de Schicks comporte deux lacunes qui tendent à souligner la nécessité d'interpréter ces résultats avec précaution. Tout d'abord, répondant à la question de savoir si les ménages ont surmonté des épreuves difficiles pour respecter leurs obligations de remboursement, les répondants ont eu tendance à confirmer les inquiétudes de l'enquêteur (préjugé de confirmation). Ensuite, l'étude de Schicks dont le but est de mesurer la prévalence du surendettement au Ghana n'a pas prévu de groupe de comparaison ou groupe de contrôle. Tous les répondants de l'étude étaient des emprunteurs de microcrédits formels, et en tant que tels, il est

impossible pour l'étude d'isoler les effets de l'emprunt auprès d'institutions de microfinance sur le surendettement. Par contre, les résultats traduisent, en général, les difficultés financières des ménages pauvres du Ghana qui luttent pour joindre les deux bouts. L'imputation exclusive d'événements stressants au recours au microcrédit est très contestable.

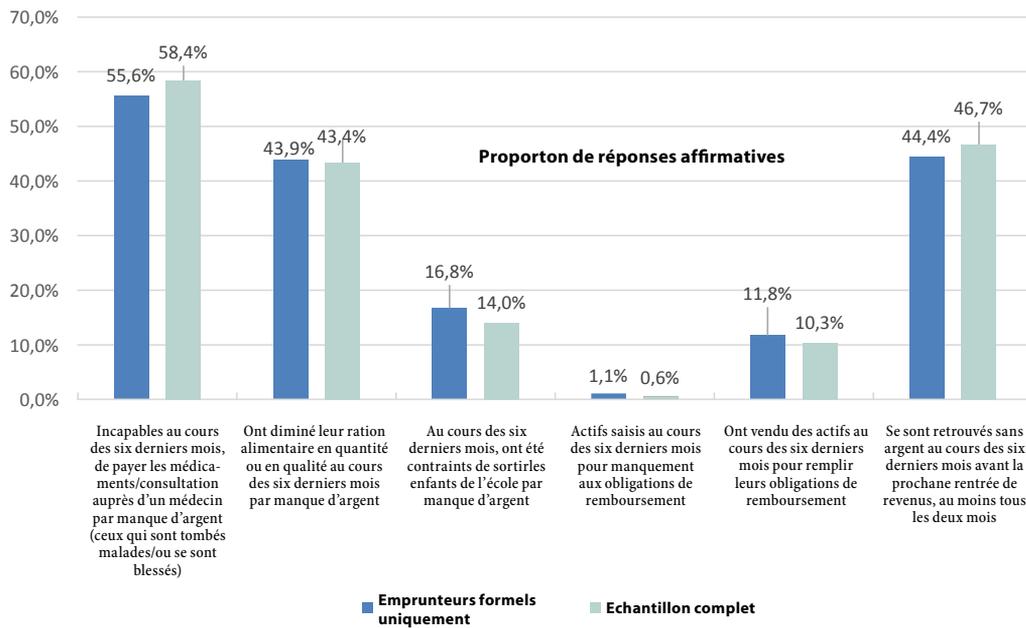
L'étude ougandaise

Notre étude de suivi menée en Ouganda a été motivée par le fait que l'étude de Schicks n'a pas pu rendre compte des effets réels du microcrédit sur les charges financières qui pèsent sur les ménages. En plus de mesurer la prévalence des difficultés financières des ménages, notre étude tente de mesurer l'impact du microcrédit formel sur le surendettement des ménages en utilisant un groupe témoin ou groupe de référence. Grâce à des données collectées auprès de 1500 ménages ougandais comprenant : a) des emprunteurs auprès d'institutions formelles, b) des emprunteurs semi-formels (qui empruntent auprès d'institutions qui ne sont pas régulées par la banque centrale), c) des emprunteurs informels (emprunteurs auprès de sources informelles comme les usuriers, y compris ceux qui ont des impayés), ou d) des non-emprunteurs, nous sommes en mesure d'établir des différences entre les difficultés financières auxquelles ces groupes font face. Nous avons collaboré avec l'un des meilleurs fournisseurs ougandais des services de microfinance pour constituer un échantillon d'emprunteurs formels auprès de cette

Tableau 1 : Répartition des types d'emprunteurs (échantillon)

Type d'emprunteurs	Nombre de répondants	Proportion de répondants (%)
Formels	238	17,8
Formels et informels	359	26,8
Formels et semi-informels	45	3,4%
Semi-formels	43	3,2
Informels	368	27,5
Non-emprunteurs	285	21,3
Total	1 339	100%

Figure 2 : Événements de détresse, emprunteurs formels et échantillon complet



institution. Comparativement à la population totale dont la proportion de ménages ayant contracté un emprunt formel s'élève à environ 9 % (FIN-SCOPE Uganda 2013), cette étude a délibérément créé un suréchantillon des emprunteurs de crédits formels. Les ménages du groupe témoin ont été choisis de manière pseudo-aléatoire en interrogeant le troisième ménage dans le voisinage de l'échantillon de référence d'emprunteurs formels.

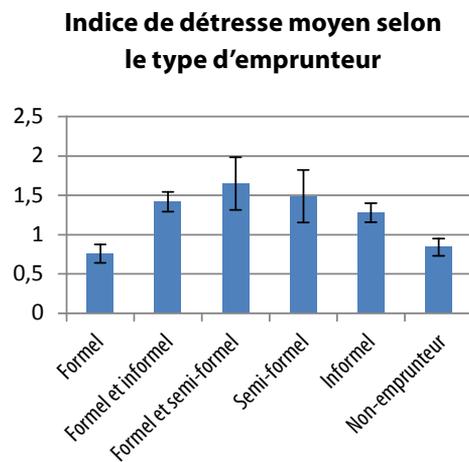
Les données ont été collectées au cours d'entretiens réalisés à l'automne 2013 sur des événements stressants précis, les crédits aux ménages et leurs dettes, et d'autres caractéristiques des ménages de la capitale ougandaise, Kampala et ses environs, qui est considérée comme un marché très concurrentiel de services de la microfinance. Le questionnaire de l'entretien s'est basé sur l'approche des sacrifices de Schicks(2003). Toutefois, pour éviter tout préjugé de confirmation, aucun lien explicite n'a été établi entre les questions relatives aux sacrifices (événements stressants) et les obligations formelles de remboursement.

Difficultés financières

La figure 2 donne un aperçu général des événements de détresse les plus importants qui ont été mis en

lumière, ainsi que leur survenance chez les emprunteurs et dans l'échantillon complet des ménages. Les résultats indiquent que certains indicateurs de stress atteignent des niveaux alarmants. Le fait qu'un peu plus de 50% de tous les répondants dont un membre de la famille est tombé malade n'ont pas pu acheter les médicaments ou payer la consultation chez un médecin par manque de moyens financiers durant le dernier mois est une indication claire que la

Figure 3 : Indice de détresse au sein des groupes d'emprunteurs (y compris en intervalle de confiance de 95%)



population est en buttes à des difficultés financières. Néanmoins, le faible écart entre les emprunteurs formels et le reste de la population est une indication qu'il pourrait ne pas s'agir d'un effet immédiat du surendettement des emprunteurs formels. La mesure de la détresse pour un seul groupe d'emprunteurs rend compte des difficultés financières auxquelles la population générale fait face, mais elle n'indique en rien si le fait de contracter un microcrédit précipite les ménages dans le surendettement.

La figure 3 montre la distribution de l'indice de détresse construit à partir des réponses affirmatives relativement aux événements de détresse

Tableau 2 : Caractéristiques de base de l'échantillon

Variable	Moyenne	Std. Dev.
Female	40%	49%
Âge (en années)	38,71	11,34
Taille du ménage	5,09	2,69
Pas d'instruction ou cycle Primaire non achevé	15%	36%
Niveau d'instruction le plus élevé : primaire	31%	46%
Niveau d'instruction le plus élevé : secondaire	39%	49%
Niveau d'instruction le plus élevé : Diplôme professionnel	5,5%	2,3%
Niveau d'instruction le plus élevé : supérieur	2,8%	1,7%
Musulman	23%	42%
Score moyen en calcul (1-4)	2,58	1,25
Score moyen en maîtrise des Notions financières (1-5)	2,89	1,37
Revenu moyen du ménage (UGX)	1 802 907	5 254, 306
Service mensuel de la dette du ménage (UGX)	290 252	881 700
Montant total emprunté	1 338 927	2 263 799
Choc (a connu récemment Un choc stressant)	55%	50%

mentionnés dans la figure 2. Nous constatons que les emprunteurs auprès d'institutions formelles et ceux qui empruntent à la fois auprès d'institutions informelles, semi-formelles et formelles déclarent avoir connu, en moyenne, plus d'événements stressants que ceux qui empruntent uniquement auprès d'institutions formelles et les ménages qui n'ont pas du tout emprunté. Ces données ne confirment donc pas les hypothèses selon lesquelles les microcrédits formels ont un impact négatif direct sur les difficultés financières des ménages.

Caractéristiques des ménages

La statistique descriptive à elle seule n'est, toutefois, pas assez fiable comme source de données. Pourquoi? Nous pouvons imaginer plusieurs caractéristiques des ménages qui influencent à la fois le du crédit et l'expérience des événements de détresse vécus par les ménages.

Le tableau 2 donne un aperçu général des caractéristiques des ménages de l'échantillon interrogé. Quelques exemples : tous les ménages interviewés n'ont pas le même niveau de revenu ou d'instruction. Il semble assez probable que les ménages aux revenus plus élevés ou ayant un niveau d'instruction supérieur à la moyenne soient confrontés à moins de difficultés financières que le ménage moyen, indépendamment du fait qu'ils empruntent et du type de prêt contracté, qu'il soit formel ou informel. On peut également citer l'influence de la maîtrise des notions financières. Plusieurs études indiquent que les ménages qui maîtrisent les notions financières courent moins le risque de tomber dans le surendettement. Le tableau montre que la maîtrise des notions financières varie d'un ménage à l'autre, et cette variation est systématiquement liée à l'appartenance à une certaine catégorie d'emprunteurs. Puisque nous ne pouvions pas observer directement le niveau de maîtrise des notions financières, et que nous l'avons considéré comme une grande source d'influence sur les difficultés financières, nous avons dû mesurer son niveau (et celui de l'aptitude au calcul) à l'aide de tests simples lors desquels les répondants devaient répondre à cinq questions élémentaires sur les connaissances financières.

Tout comme l'emprunt auprès d'institutions formelles, semi-formelles, ou informelles, toutes les caractéristiques des ménages répertoriées au tableau 2 peuvent influencer le niveau des difficultés financières. Nos données descriptives ne peuvent établir de distinction entre les diverses sources d'influence, elles les présentent plutôt de manière indiscriminée. C'est pourquoi l'analyse économétrique est la prochaine étape logique de notre étude.

Analyse économétrique

Puisque nous pouvons observer et mesurer les caractéristiques pertinentes des ménages, l'analyse économétrique peut permettre d'isoler les effets de l'emprunt auprès de diverses sources d'influence des diverses caractéristiques des ménages sur les difficultés financières. En particulier, l'analyse économétrique répond à la question de savoir si le fait d'être un emprunteur formel augmente le risque de connaître plus d'événements de détresse que les autres groupes d'emprunteurs, après avoir pris en compte les caractéristiques des groupes susceptibles d'avoir une influence sur qui emprunt auprès de quel type d'établissement.

Le tableau 3 présente les résultats d'une régression de Poisson (type de régression utilisée pour des données que l'on peut compter, comme la somme des événements de détresse) utilisant diverses caractéristiques des ménages comme variables de contrôle. Les résultats pour divers échantillons de comparaison sont présentés dans les colonnes 1 à 3 et offrent de précieux enseignements. Tout d'abord, nous constatons que le fait d'être emprunteur auprès d'une institution formelle n'augmente pas le risque de connaître la détresse financière comparativement aux non-emprunteurs (colonne 1). En outre, nous constatons que comparés au groupe d'emprunteurs informels et semi-formels, les emprunteurs auprès d'institutions formelles sont moins exposés aux événements de détresse (colonne 2). Ce qui donne à penser que même quand nous tenons compte des différences observables entre les groupes, tout porte à croire que le risque de faire face à des difficultés est beaucoup plus élevé pour les emprunteurs semi-formels et informels que les emprunteurs auprès d'institutions formelles.

Par ailleurs, nous constatons qu'un nombre supérieur d'encours de crédits, de revenus instables déclarés par les intéressés, de ménages de plus grande taille, et le fait qu'un ménage soit dirigé

Biais de sélection et modèles d'ECR

Les non-emprunteurs, les demandeurs de prêt, les emprunteurs semi-informels, et les emprunteurs informels sont des groupes de comparaison imparfaite. Les caractéristiques qui font que certains ménages demandent et obtiennent un crédit formel peuvent également modifier leur comportement et les résultats financiers, indépendamment de leur comportement d'emprunt. Par conséquent, nous risquons d'attribuer les différences entre les difficultés financières entre les divers groupes d'emprunteurs au type d'emprunt alors qu'elles sont en réalité causées par les différences entre les caractéristiques des ménages. Les comparaisons entre les groupes risquent aussi d'être biaisées parce que les ménages ont tendance à solliciter certains types de crédit après avoir connu un événement fâcheux, c'est-à-dire que les ménages en grande difficulté peuvent s'auto-classer sous certaines catégories d'emprunteurs. L'utilisation d'un modèle d'essai contrôlé randomisé (ECR) plus rigoureux nécessiterait que l'on octroie de façon aléatoire des crédits formels à certains ménages, tout en refusant le crédit à d'autres ménages devenus aussi des emprunteurs auprès d'une institution formelle. Pour des raisons évidentes, cette approche consistant à refuser le crédit à certains est souvent impossible. De plus, un examen plus approfondi de la question du surendettement devrait, dans l'idéal, étudier les finances du ménage sur une période plus longue. L'analyse économétrique est un outil applicable pour corriger au moins les diverses caractéristiques observables (mais pas les caractéristiques inobservables), même si les résultats ne correspondent à la rigueur d'un ECR.

par une femme, vont de pair avec les difficultés financières accrues. Les résultats pour les femmes chefs de famille sont probablement déterminés par les différences de statut socioéconomique entre les ménages dirigés par un homme et ceux dirigés par une femme. Toutefois, il subsiste toujours, en particulier, une corrélation négative entre la maîtrise

des notions financières et les niveaux de difficultés financières.

Cette constatation justifie les efforts des communautés nationales et de la communauté internationale pour promouvoir l'initiation des clients de la microfinance en Ouganda aux notions financières. Ce

Tableau 3 : Résultats d'une régression de Poisson

Résultat : Indice de détresse Rapport résultats b/se	Emprunteur formel/Non-emprunteurs	Emprunteurs formel/Emp informels et semi-formels	Emprunteurs formels/Demandeurs
Emprunteur formel =1	-0,1007	-0,1664*	0,3526**
	0,11	0,09	0,13
Âge (en années)	-0,0052	0,0159	0,0103
	0,01	0,02	0,02
Femme=1	0,1667*	0,1907**	0,2129**
	0,07	0,06	0,08
Taille du ménage	0,0169	0,0388****	0,0185
	0,01	0,01	0,02
Musulman	0,1474*	0,1233	-0,0498
	0,07	0,07	0,09
Cycle primaire achevé	-0,0603	-0,0214	0,1422
	0,08	0,08	0,09
Premier cycle secondaire achevé (diplôme obtenu)	-0,0402	-0,077	0,0096
	0,09	0,08	0,11
Second cycle secondaire achevé (diplôme obtenu)	-0,3981*	-0,1908	-0,3528
	0,17	0,154	0,21
Diplôme professionnel	-0,4477	-0,4425*	-0,35
	0,23	0,2	0,26
Diplôme universitaire	-0,3273	-0,2431	0,1865
	0,85	0,28	1,62
Indice de richesse	-0,031**	-0,0336**	-0,0233*
	0,01	0,01	0,01
Score en calcul	-0,0136	-0,0345	-0,0445
	0,03	0,03	0,03
Score maîtrise notions financières	-0,1126****	-0,0406	-0,0636**
	0,03	0,02	0,03
Nombre de crédits en cours/factures impayées	0,1443****	0,1695****	-
	0,07	0,06	
Choc fictif (choc stressant récent)	0,2955****	0,3649****	0,3707****
	0,07	0,07	0,08
Revenu instable (selon le répondant)	0,9462****	0,3649****	0,3707****
	0,08	0,09	0,1
N	877	973	627
Wald	151,45	169,69	95,32

*P<0,05; **P<0,01; ***P<0,001; ****P<0,0005

résultat donne à penser que la maîtrise des notions financières aide les ménages à planifier de manière plus pérenne leurs finances.

La colonne 3 montre les résultats d'une comparaison entre les emprunteurs formels et les non-emprunteurs ayant récemment sollicité un crédit formel, mais qui ne l'ont pas encore obtenu (demandeurs). En utilisant les demandeurs, nous essayons de créer un groupe de contrôle susceptible d'avoir les mêmes caractéristiques que les ménages qui se sont classés eux-mêmes sous la même catégorie d'emprunt. Les résultats indiquent que les emprunteurs actifs, en moyenne, connaissent plus d'événements de détresse que les demandeurs. Cet effet est néanmoins attendu dans une certaine mesure. Emprunter comporte toujours un risque et entraîne par conséquent une dispersion de la répartition du revenu du ménage ; les entreprises de certains emprunteurs font faillite ; d'autres prospèrent. Un indice de détresse rend principalement compte des inconvénients de la distribution (traduisant de manière disproportionnée les expériences négatives de cette catégorie d'emprunteurs dont les affaires ne marchent pas) et nous ne voyons pas si l'augmentation du risque est compensée ou plus que compensée, par les gains.

Conclusion

La détresse financière des clients de la microfinance est devenue un sujet de très préoccupant pour la communauté de la microfinance. Cette étude a été suscitée par les lacunes des premières tentatives de trouver des groupes de comparaison significatifs susceptibles de faciliter une interprétation de la part attribuable au crédit dans les difficultés financières des clients de la microfinance mesurées au niveau du ménage.

Nous constatons que même si une bonne partie de la population de la partie urbaine de Kampala en Ouganda doit être considérée comme en difficultés financières, rien ne prouve que les crédits contractés auprès des établissements de microfinance aggravent systématiquement le surendettement. En particulier, comparés à d'autres sources de crédit, les crédits formels sont associés à un stress moins important des emprunteurs. Ce qui ne signifie pas que les clients



Le risque de faire face à des difficultés financières est beaucoup plus élevé pour les emprunteurs semi-formels et informels que les emprunteurs auprès d'institutions formelles

des institutions financières formelles ne connaissent pas de difficultés financières (et parfois même pires que celles des non-emprunteurs). Il faut absolument que les institutions financières accordent plus d'attention aux capacités de remboursement de leurs clients, et comprennent que tout le monde n'est pas en mesure de gérer un crédit. Toutefois, l'étude indique que la formalisation des sources de crédit réduit le risque de détresse financière.

Dans un marché de crédit aussi concurrentiel que celui des zones urbaines en Ouganda, le constat d'une forte corrélation entre le nombre d'encours de crédits et les cas de détresse financière souligne la nécessité d'un échange d'informations sur la solvabilité des emprunteurs entre les établissements prêteurs.

La maîtrise des notions financières se distingue comme une variable essentielle permettant d'assurer, particulièrement dans les marchés de crédit saturés, que les emprunteurs ne contractent pas indûment des montants élevés de prêt et ne prennent pas de décisions financières inconsidérées. Une augmentation du niveau global de maîtrise des notions financières par la population peut probablement permettre de réduire le niveau global de difficultés financières.

Bibliographie

Jessica Schicks. 2013. "The Sacrifices of Micro-Borrowers in Ghana - A Customer-Protection Perspective on Measuring Over-Indebtedness," *Journal of Development Studies* 49(9): 1238-55.

CFSI.2014. "Microfinance Banana Skins 2014, The CSFI Survey of Microfinance Risk." www.csfi.org/files/Microfinance_Banana_Skins_2014_-_WEB.pdf

Prise en compte du genre – Toujours sur la ligne de départ ?



eVALUation Matters

Un bulletin d'information trimestriel
du Département de l'évaluation des opérations
de la Banque africaine de développement

Mars 2014

L'inégalité entre les sexes et vous



70

L'objectif c'est l'égalité des sexes; l'intégration de la problématique hommes-femmes en est le moyen.

16

L'évaluation comme outil d'intégration des questions sexospécifiques.

111

L'Afrique du Sud et le Rwanda comptent parmi les pionniers dans le domaine de la budgétisation qui tient compte de la problématique hommes-femmes.

"De nos jours, on reconnaît de plus en plus que l'égalité des sexes n'est pas seulement une question essentielle des droits de la femme et de la fille, mais également un préalable à la réalisation des objectifs de développement les plus vastes, à une réaction humanitaire efficace ainsi qu'à une paix et une sécurité durables."

Phumzile Mlambo-Ngcuka, Sous-secrétaire général des Nations Unies et directrice exécutive de l'ONU-Femmes, page 00



AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GRUPPO DE LA BANQUE AFRICAINE
DE DEVELOPPEMENT

Depuis la Quatrième conférence mondiale sur le genre et le développement tenue à Beijing en 1995, la majorité des donateurs multilatéraux et bilatéraux ont élaboré des politiques relatives aux questions de genre ainsi que des stratégies de promotion de l'égalité dans la conception et l'exécution de programmes d'aide au développement. Plusieurs institutions ont mené de nombreuses évaluations de programmes d'égalité hommes-femmes, lesquelles ont montré que la prise en compte de ces questions n'a pas réussi à élever le genre au rang des préoccupations universelles, et que les résultats à cet égard ont été fragmentés et ne se sont pas renforcés. Par ailleurs, beaucoup de ces évaluations ont été menées séparément, à l'exception de la synthèse de huit évaluations organisationnelles de NORAD (2006), et ne comportaient pas d'analyse comparative élargie des constatations d'une organisation à l'autre.

La prise en compte du genre était largement perçue comme ne donnant pas satisfaction chez la plupart des bailleurs de fonds. Mais en l'absence d'une revue exhaustive de cette synthèse, cette perception n'a ni révélé les causes profondes ni mené à des solutions et n'a pas, par conséquent, influencé les politiques ou les stratégies de changement opérationnel.

En réponse à cette carence, le Département de l'évaluation indépendante (IDEV) a effectué cette synthèse pour examiner les expériences en matière de prise en compte du genre au sein d'organisations multilatérales et bilatérales et ainsi mettre en relief les tendances (les similarités et les différences) des constatations, des défis et des pratiques modèles. Cette synthèse a porté sur 26 évaluations thématiques et pays menées entre 1990 et 2010 qui portaient essentiellement sur le genre et/ou les femmes.

En quoi cette évaluation est-elle une évaluation adaptée aux besoins ?

La conduite en temps utile d'une évaluation est un facteur vital pour que l'évaluation ait une influence sur l'efficacité des interventions de développement, et la présente analyse est intervenue au bon moment à cet égard. L'intérêt porté aux questions de genre a recommencé à augmenter, et les médias véhiculent des histoires qui nous rappellent le coût de l'absence d'égalité entre les hommes et les femmes. Cette analyse comble également une grande carence qui durait depuis longtemps, comme il a été mentionné ci-dessus.

L'influence a été au cœur de tout le processus, du choix de l'objet de l'évaluation à la diffusion des constatations et au suivi, en passant par la conception et la mise en œuvre. L'évaluation a été mise au point en consultation avec les utilisateurs visés, et le personnel d'IDEV a assuré la diffusion des constatations, notamment en pilotant conjointement la revue des résultats au plan de l'égalité hommes-femmes des opérations du secteur public financées par la BAD.

Comment ont été utilisées les constatations de cette évaluation ?

La synthèse de l'évaluation a alimenté la conception de la première stratégie de la Banque sur le genre, *Investir dans l'égalité hommes-femmes pour la transformation de l'Afrique* (2014), et elle a été citée par

Enseignements pour les évaluations adaptées aux besoins

Cette synthèse a mis en relief l'importance de la conduite d'évaluations en temps utile, soit la nécessité de fournir des éléments factuels lorsqu'on en a besoin, lorsque l'intérêt pour l'information existe et lorsque les parties prenantes ont exprimé la volonté d'utiliser les résultats de l'évaluation. Elle a également mis en relief l'importance d'aller au-delà de l'évaluation des politiques et des stratégies pour voir ce qui se passe en réalité, pour collaborer pleinement avec les parties prenantes. La prise en compte du genre influe-t-elle sur la vie des hommes et des femmes? Si oui, de quelle façon? Quels changements faudrait-il apporter aux pratiques de développement et d'évaluation afin qu'elles s'orientent vers la réalisation des résultats visés?

l'envoyée spéciale sur le genre (SEOG) comme un important produit du savoir. Elle a également été mentionnée et utilisée par plusieurs organisations actuellement aux prises avec la question de l'égalité hommes-femmes ; notamment l'Organisation de coopération et de développement économiques ; l'Agence suisse pour le développement et la coopération ; l'Organisation de l'ONU pour l'éducation, la science et la culture ; le Réseau pour le développement économique local en Afrique ; et l'agence allemande de développement international, entre autres. Cette synthèse a également alimenté la préparation de *Two Roads, One Goal: Dual Strategy for Gender Equality Programming in the Millennium Development Goals Achievement Fund* par le Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD, PNUD et ONU Femmes.

Pour favoriser le maintien de l'utilisation et de l'expansion des constatations de la synthèse, la Banque a fait appel à ses outils de communication, notamment la publication bien connue *Questions d'évaluation* pour élargir le débat sur les questions de genre et a organisé à Tunis (2014) une séance pratique sous le thème *La prise en compte du genre dans l'évaluation* pour promouvoir les évaluations axées sur les résultats dont on a besoin.

Pour mieux cibler l'évaluation de ces questions, une revue préalable à la synthèse a été menée sur la base des données existantes et avec la collaboration de spécialistes des questions de genre et des résultats de la Banque. Les objectifs ont été réexaminés et ajustés au fur et à mesure de l'avancement de la synthèse. La théorie du changement a également permis de maintenir l'accent sur les questions de genre avant les évaluateurs et d'orienter l'évaluation vers des recommandations claires et exploitables.

L'évaluation a également fait ressortir les bonnes pratiques dans les domaines de la communication et de la sensibilisation, maximisant ainsi les efforts d'IDDEV visant à amener toute la communauté de développement à adopter une approche nouvelle en matière de genre.

Méthodologie, principales constatations et recommandations

Une méthodologie efficace

L'approche a suivi les directives méthodologiques bien établies pour la conduite de synthèses d'évaluations et comportait des consultations avec les experts en genre de la Banque à toutes les étapes du processus, de l'élaboration du document d'orientation à l'examen des conclusions et des options de prise en compte du genre. La méthodologie était également liée à une théorie du changement pour la prise en compte de l'égalité hommes-femmes qui avait été mise au point au début du processus de synthèse, sur la base de la définition et des principes de prise en compte énoncés par le Conseil économique et social de l'ONU.

L'approche fondée sur la théorie du changement est un outil d'évaluation qui définit la séquence des rapports moyens-fins qui sous-tendent un projet, un programme ou une approche. Elle commence par la définition de l'impact du processus visé et aborde ensuite les réalisations que les activités de prise en compte visent à produire. Après avoir défini le commencement et la fin de la chaîne de résultats, la théorie identifie ensuite la voie à suivre des réalisations jusqu'aux impacts visés. Elle incorpore pour finir les hypothèses qui doivent être confirmées pour que les avancées se poursuivent, ainsi que les forces qui doivent maintenir l'élan du processus.

Constatations et conclusions. De la théorie à l'action

Constatations

Les évaluations examinées ont toutes abouti à la même constatation, à savoir que la prise en compte du genre est une entreprise complexe

qui n'a pas été largement mise en œuvre par la communauté du développement. La théorie du changement identifie quatre hypothèses majeures et des facteurs connexes qui doivent se conjuguer pour que la prise en compte du genre s'opère : a) un leadership efficace ; b) des ressources financières et humaines suffisantes ; c) des procédures et des processus appropriés en place ; et d) des incitatifs organisationnels et des structures de reddition de comptes appropriés.

Recommandations

Pour relever ces défis, l'évaluation recommande les mesures suivantes :

- Faire appel aux bonnes pratiques comme lier l'obligation de rendre compte à la mise en œuvre de mesures qui accompagnent l'égalité hommes-femmes.
- Affecter des spécialistes des questions de genre au Siège et dans les bureaux extérieurs.
- Utiliser un plan d'action pour le genre au niveau de l'intervention ; mener des revues à mi-parcours et/ou des évaluations de performance annuelles pour maintenir la pression sur la Direction.
- Tirer parti des expériences positives des secteurs de l'éducation et de la santé et transférer systématiquement les enseignements et les bonnes pratiques à d'autres secteurs.

De plus, les faits tirés de l'évaluation tendent à indiquer que les défis majeurs que présente la prise en compte du genre nécessitent des options nouvelles :

- **Recentrer le genre.** Donner la priorité aux secteurs où l'égalité hommes-femmes semble être suffisamment ancrée et a enregistré certaines avancées, et créer des liens avec d'autres secteurs.
- **Femmes dans le développement.** Plusieurs évaluations ont constaté que l'égalité hommes-femmes se résume essentiellement

à une approche centrée sur les femmes ou à une approche d'autonomisation des femmes dans les interventions. Cette option aurait l'avantage de rendre l'approche stratégiquement explicite, fondée sur des expériences qui ont porté leurs fruits, mais englobant une analyse plus fondamentale des relations de pouvoir entre les hommes et les femmes, dans l'intention de mettre en œuvre des interventions qui ont pour effet d'augmenter l'autonomie économique et politique des femmes.

- **Dialogue sur l'égalité hommes-femmes dans les nouvelles modalités de l'aide.** La prise en compte du genre et l'autonomisation des femmes au niveau opérationnel ont été un objectif traditionnel au niveau du projet. Le recours accru à de nouvelles modalités a donné lieu à de nouveaux défis pour l'intégration des questions de genre dans les interventions.
- **Améliorer la communication des résultats et l'apprentissage à travers une intégration plus systématique du suivi et de l'évaluation.** L'amélioration des résultats et de l'apprentissage au sein des organisations est fonction du renforcement du suivi et de l'évaluation dans le contexte des options décrites ci-dessus. Le suivi et l'évaluation en matière de genre seraient renforcés dans des secteurs où la priorité est donnée à l'égalité hommes-femmes et à l'augmentation de l'autonomie des femmes.



Caroline McCuen (Consultant) contributed to this article.

Revue à mi-parcours de la BAD : Feuille de route de la décentralisation 2011-2015

Bureaux extérieurs de la BAD

Bureau national de l'Algérie/Bureau national de l'Angola/Bureau national du Burkina Faso/Bureau national du Tchad/Bureau national du Cameroun/Bureau national de la République centrafricaine/Bureau national de la RDC/Bureau national de l'Égypte/Bureau national de l'Éthiopie/Bureau national du Gabon/Bureau national du Ghana/Bureau national de la Guinée-Bissau/Bureau national du Libéria/Bureau national de Madagascar/Bureau national du Malawi/Bureau national du Mali/Bureau de liaison de Maurice/Bureau national du Maroc/Bureau national du Mozambique/Bureau national du Nigéria/Bureau national du Rwanda/Bureau national de Sao Tomé et Príncipe/Bureau national du Sénégal/Bureau national de la Sierra Leone/Bureau national du Soudan/Bureau national de la Tanzanie/Bureau national du Togo/Bureau national de l'Ouganda/Bureau national de la Zambie/Bureau national du Zimbabwe

Revue à moyen-terme de la Stratégie et du Processus de décentralisation de la BAD

Pourquoi l'évaluation a-t-elle été menée ?

En 2011, la Banque africaine de développement a lancé une Feuille de route de la décentralisation dans le cadre d'une initiative ambitieuse visant à la rapprocher de ses clients et d'améliorer sa performance. L'évaluation a posé cinq questions :

1. D'abord, la Feuille de route a-t-elle été mise en œuvre comme prévu?
2. La décentralisation a-t-elle produit les avantages attendus ?
3. Quel a été le coût de la décentralisation pour la Banque ?
4. Le modèle de la décentralisation (c'est-à-dire la structure en bureaux régionaux et bureaux nationaux) a-t-il changé ?
5. Quelles devraient être les étapes suivantes de la décentralisation ?

Les principales recommandations sont :

- *Économies à travers les changements aux politiques.* Aligner les avantages sociaux aux nouveaux employés affectés aux Centres régionaux de ressources (CRR) sur ceux des employés du Siège ; créer une nouvelle catégorie de PL régional pour permettre aux professionnels locaux d'exercer leurs attributions dans les régions ; rationaliser les voyages pour des missions officielles du Siège aux CRR ;
- *Améliorer l'adoption de la matrice de délégation des pouvoirs (DAM) de 2012.* Veiller au déploiement rapide de la technologie de l'information pour la passation de marchés dans le cadre des projets pour se conformer aux processus du DAM de 2012 ; dispenser des formations et élaborer un guide pratique pour le DAM de 2012 ;

- *Achever la revue prévue des processus opérationnels.* Cela devrait englober une revue du DAM de 2012 et des implications que comporte l'ouverture de plaques tournantes dans toutes les régions en vertu du modèle de présence ciblée ;
- *Normaliser les critères et les processus de sélection des représentants résidents.* Pendant l'examen des critères de sélection des représentants résidents, mettre l'accent sur l'aptitude à travailler efficacement dans la structure matricielle et à obtenir la participation de diverses parties prenantes ;
- *Améliorer la façon dont l'analyse est menée sur le terrain.* Élaborer des directives claires pour la publication et la diffusion des analyses sur le terrain ;
- *Créer l'espoir pour le personnel d'obtenir une affectation sur le terrain.* Formaliser les exigences d'une expérience sur le terrain ;
- *Mieux armer le personnel de la Banque à travers des opportunités de formation.*
- *Examiner la stratégie de décentralisation du Département du secteur privé (OPSM).* S'engager à affecter davantage d'employés du secteur privé dans les bureaux extérieurs, au moins un à chaque centre régional ; organiser des visites de partage des leçons avec la SFI aux endroits où la décentralisation du personnel a donné lieu à une forte augmentation des projets.

Comment la Banque a-t-elle utilisé les constatations de l'évaluation ?

À court terme (un an) la Banque :

- établira des plans détaillés pour l'adoption du modèle de présence ciblée, en décidant des

emplacements des centres régionaux, des bureaux extérieurs réduits et des bureaux de liaison ;

- décidera des grandes mesures d'économie et des mesures à adopter (comme l'élimination des allocations logement, la création d'une catégorie de PL régional et l'ajustement des critères de promotion pour inclure l'expérience sur le terrain) ;
- ajustera les directives et les paramètres pour les activités d'analyse pour mettre en exergue les produits du savoir élaborés sur demande et suivre des produits plus brefs comme les énoncés de politique ;
- achèvera la revue des processus opérationnels et des opérations ;
- introduira les mesures recommandées pour renforcer et améliorer l'adoption du DAM ;
- révisera les critères de sélection des représentants résidents ;
- mènera une revue de la décentralisation du personnel d'OPSM.

À moyen terme (entre un à trois ans) la Banque :

- mettra en œuvre l'essentiel des activités du passage au modèle de présence ciblée ;
- mettra en œuvre les mesures d'économie adoptées ;
- déploiera de nouveaux programmes de formation pour le personnel, obtiendra les points de vue des concernés à travers des enquêtes et ajustera les programmes en fonction de ces réactions.

À long terme (au-delà de trois ans), la Banque :

- achèvera le réseau de bureaux pour le modèle de présence ciblée ;
- poursuivra la mise en œuvre des programmes de formation et d'autres mesures.

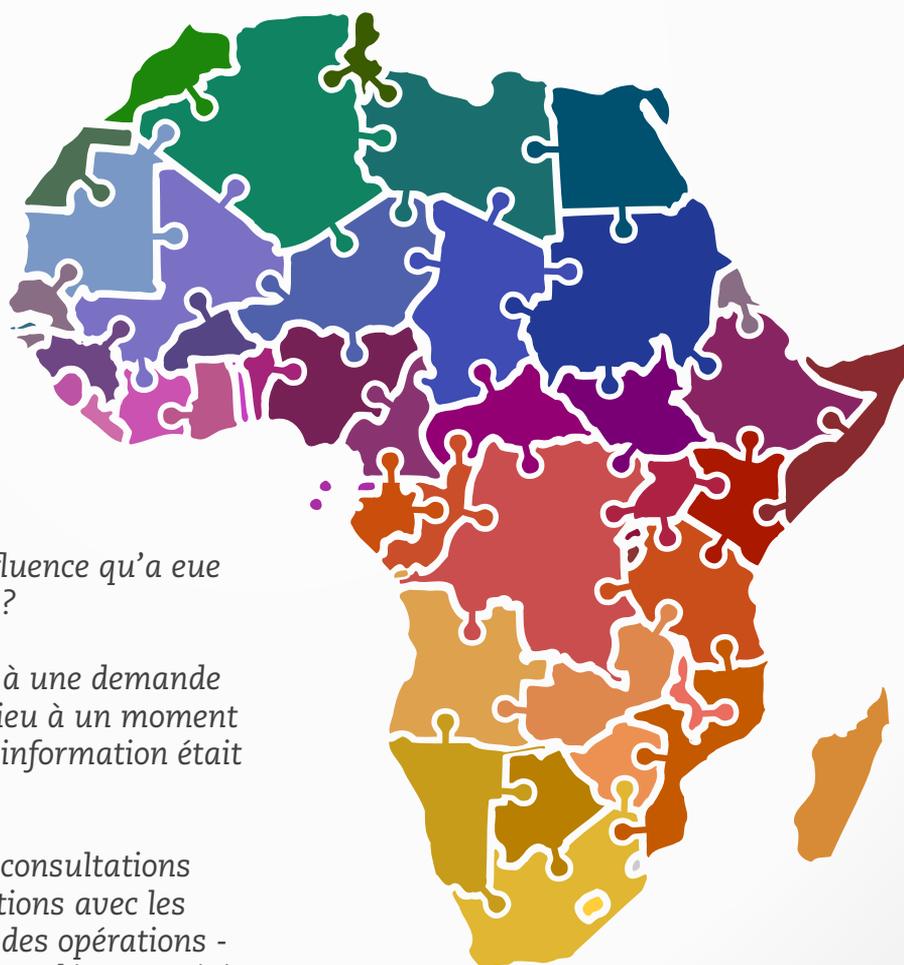
La Feuille de route de la décentralisation comportait un plan d'action en 15 points. Il a été exécuté en très grande partie ou est en bonne voie de l'être, sauf pour certaines mesures concernant les politiques et les questions liées aux opérations.

Avec la contribution d'Eric McGraw (consultant)



Intégration régionale — une nécessité impérieuse pour le renforcement de l'efficacité sur le front du développement

Encourager l'intégration régionale en Afrique: Evaluation des opérations multilatérales de la Banque, 2000-210



A quoi tient l'influence qu'a eue cette évaluation ?

- Elle répondait à une demande réelle et a eu lieu à un moment où le besoin d'information était impérieux
- Les premières consultations et communications avec les départements des opérations - des intervenants clés - ont été bien accueillies, et ont permis d'obtenir l'appui de ces départements

L'intégration régionale – la voie vers plus d'efficacité ? L'intégration régionale est incontournable si l'Afrique veut réaliser tout son potentiel de croissance, s'intégrer à l'économie mondiale, et tirer les avantages de marchés mondiaux de plus en plus interconnectés. Depuis sa création en 1963, la Banque africaine de développement considère l'intégration régionale comme un aspect essentiel de sa mission. Toutefois, les promesses politiques pour l'intégration régionale en Afrique n'ont pas été tenues, et les politiques d'intégration régionale ont été mal exécutées. Ce n'est qu'à partir des années 2000 que la Banque a considérablement accru son appui aux opérations visant à encourager l'intégration régionale comme moyen d'atteindre des objectifs de développement nationaux et régionaux tangibles.

But de l'évaluation

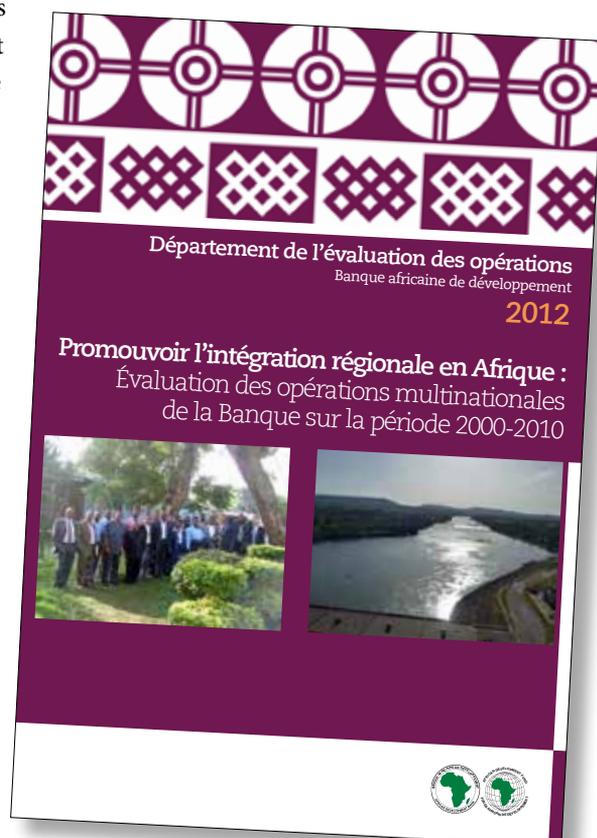
Le renforcement de l'appui aux opérations multinationales mis à part, les parties prenantes de la Banque ont exprimé le désir d'avoir une évaluation indépendante pour déterminer si ces opérations marchaient comme prévu, si elles avaient atteint ou étaient susceptibles d'atteindre leurs objectifs, si les résultats atteints étaient durables, et pour établir ce que la Banque pouvait faire de plus et ce qu'elle pourrait faire mieux à l'avenir. Ainsi, l'évaluation menée par IDEV intitulée *Favoriser l'intégration régionale en Afrique : Une évaluation des opérations multinationales de la Banque, 2000–2010*, est une réponse à un besoin pressant exprimé par les administrateurs et la haute direction de savoir : a) la pertinence et la cohérence du cadre stratégique et opérationnel de la Banque pour l'appui à l'intégration régionale ; b) la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et la durabilité des opérations multinationales de la Banque. Cette évaluation peut contribuer à la nouvelle approche stratégique à ce travail et soutenir les efforts de la Banque visant à accélérer l'intégration régionale.

À quoi tient l'influence qu'a eue cette évaluation ?

L'évaluation répondait donc à une demande réelle, et elle a eu lieu à un moment où le besoin d'information était impérieux.¹

Beaucoup de personnes voulaient savoir si les projets multinationaux atteignaient leurs objectifs ou non. Ces projets, qui en fait prennent plus de temps à élaborer et sont plus difficiles à mettre en œuvre que d'autres, ne satisfaisaient pas beaucoup de monde.

1 S'agissant de l'importance du moment où est déclenchée une évaluation, voir Vinod Thomas et Xubei Luo, 2012, *Multilateral Banks and the Development Process*, chapitre 9, "Tarry Not—For Timing is (Almost) Everything." Transaction Publishers.



Les premières consultations que l'équipe de l'évaluation a eues avec les départements des opérations ont été bien accueillies, et l'appui de ces départements s'est maintenu jusqu'à la fin de l'évaluation. Toute crainte liée à l'évaluation s'est estompée une fois que les départements des opérations s'étaient rendus compte que le but visé n'était pas de sanctionner, mais plutôt de documenter et d'expliquer les causes fondamentales des succès et des échecs en vue d'alimenter la conception et la mise en œuvre du cadre stratégique et opérationnel.

L'évaluation était ouverte et appuyée par une communication permanente avec les départements des opérations, la Direction, les administrateurs et d'autres parties prenantes, notamment les municipalités, les communautés et le secteur privé concernés par les opérations évaluées. Les méthodes de collecte de l'information étaient utilisées de façon transparente, ce qui a favorisé l'établissement d'un dialogue permanent entre l'équipe d'évaluation et les départements des opérations, ainsi qu'un retour d'information utile de la part des responsables de projet et des cadres supérieurs.

Les solides compétences analytiques et techniques de l'équipe d'évaluation d'IDEV ont été appuyées par des consultants externes qui voulaient apprendre et réaliser les produits de l'évaluation en temps voulu. Cette complémentarité entre les experts internes et externes a été renforcée par l'action d'experts

évaluateurs externes justifiant d'une grande expérience pratique dans les domaines de l'intégration régionale et de l'évaluation.

Un séminaire a été organisé pour toute la Banque pour partager et examiner les constatations émergentes et les recommandations découlant des revues documentaires et des entretiens avec les départements des opérations. Un autre séminaire a été organisé avant la finalisation de l'évaluation pour permettre aux départements des opérations de faire connaître leurs points de vue sur la pertinence des constatations et sur l'utilisation et la faisabilité de la mise en œuvre des recommandations.

Comment ont été utilisées les constatations de cette évaluation ?

ASelon Gary T. Henry², il existe trois types d'évaluations influentes, à savoir celles qui déterminent l'intérêt général (en posant un problème social, économique ou politique), celles qui aident à choisir un plan d'action ; et celles qui aident à adapter un plan d'action. L'évaluation des opérations multinationales a contribué à choisir et à adapter un plan d'action. La détermination de l'intérêt représente, quant à elle, la *raison d'être* de la Banque.

2 Gary T. Henry, 2000, "Why Not Use," *New Direction of Evaluation* 88: 85-98; 2003, "Influential Evaluations," *American Evaluation Association* 24 (4): 515-24.

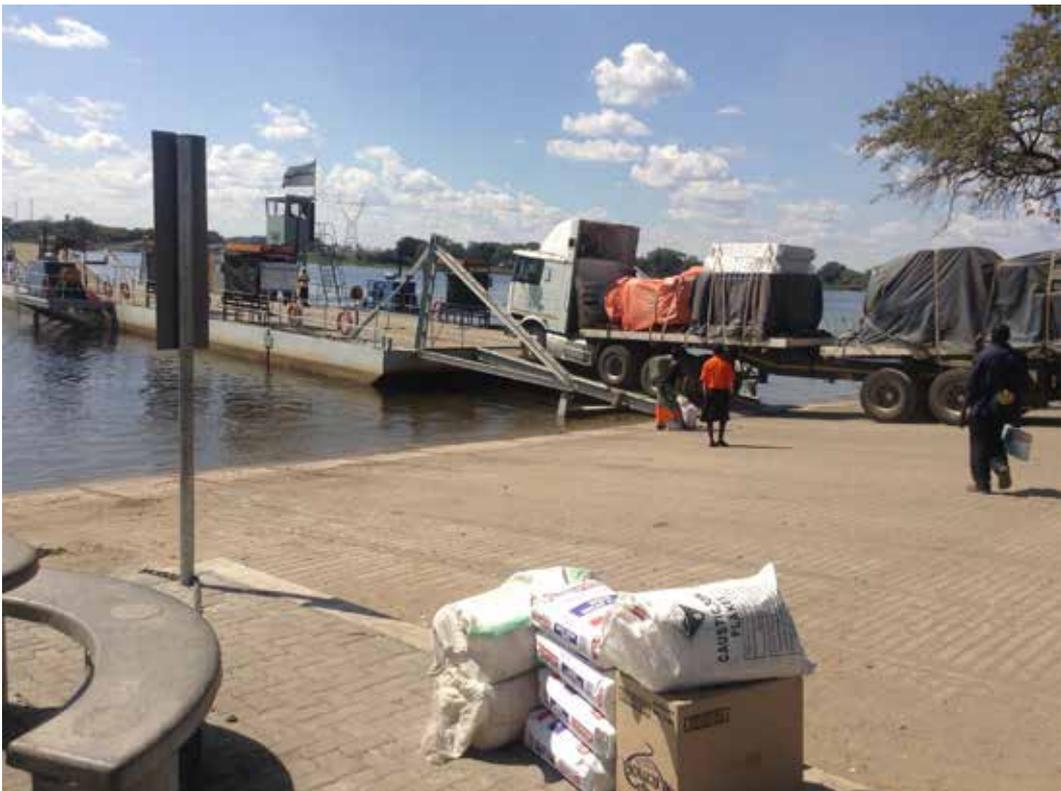
Enseignements pour l'évaluation adaptée aux besoins

Un certain nombre d'éléments ont contribué à l'utilité de cette évaluation, notamment :

- la planification en temps voulu pour satisfaire un besoin pressant de réponses ;
- l'interaction avec les parties prenantes de l'étape de la conception à l'évaluation même ;
- la synergie entre une équipe d'évaluation interne solide, des consultants compétents soucieux d'accomplir leur mission, et des experts-évaluateurs expérimentés justifiant de compétences pertinentes dans le secteur à évaluer et en évaluation.
- une communication et des méthodologies transparentes.

Compte tenu d'un processus ouvert et de la collaboration fructueuse entre l'équipe d'évaluation et les départements des opérations, les recommandations n'ont surpris personne. Elles ont été bien accueillies par la Direction, qui a accepté de les mettre en œuvre sans beaucoup de réserves. Certaines de ces mesures ont déjà été prises ou en cours, notamment le renforcement de l'appui à l'infrastructure douce, la clarification des concepts utilisés et l'affinement des critères de classification et de sélection d'opérations régionales, entre autres. L'évaluation a également

servi d'intrant aux produits et manifestations de production du savoir créés pour la conduite du programme d'intégration régionale, notamment la nouvelle *Politique et stratégie d'intégration régionale du Groupe de la Banque pour 2014–2023* adoptée le 15 novembre 2014, et des événements d'apprentissage, notamment *On the Road to Transformation: Learning from Experience*. Elle a également alimenté la préparation de la stratégie décennale de la Banque, *Au centre de la transformation de l'Afrique. Stratégie pour la période 2013-2022*.



Méthodologie Principales constatations et recommandations

À cause de la complexité des questions à traiter et du contexte de l'intégration régionale en Afrique, où interviennent de nombreuses agences de financement, l'évaluation a eu recours à une triangulation de différentes sources d'informations assemblées selon plusieurs approches. Elle s'appuyait sur une consultation qui avait eu lieu auparavant avec les départements des opérations en vue de comprendre les questions qui se posaient, formuler les questions de l'évaluation et définir la méthodologie à utiliser. Les sources de données étaient : a) une revue des politiques et des stratégies ; b) une revue de portefeuille ; c) une revue de la qualité à l'entrée ; d) trois études de cas portant sur les opérations multinationales dans le secteur des infrastructures en Afrique de l'Est, en Afrique australe et en Afrique de l'Ouest ; e) trois évaluations de la performance de projet ; f) des entretiens avec quelques partenaires au développement ; g) une analyse documentaire ; h) une analyse comparative avec des institutions sœurs ; et i) des entretiens avec les responsables de projet, les chefs de division au siège de la Banque et avec les bénéficiaires (institutions régionales, secteur privé et communautés) au cours de visites sur le terrain.

L'évaluation a constaté que la Banque a mis au point un cadre stratégique et opérationnel de plus en plus cohérent pour son appui à l'intégration régionale, mais que ce cadre nécessitait un ciblage et un affinement plus poussés au plan de : a) la clarification des concepts utilisés à la Banque, comme l'intégration et la coopération régionales, les opérations régionales et les biens publics ; b) la sélection des facteurs limitatifs mous qui entravent l'intégration régionale, notamment les goulots d'étranglement d'ordre institutionnel, réglementaire et administratif qui doivent être surmontés pour que les projets d'infrastructure puissent avoir leur plein impact sur l'intégration régionale ; c) la clarification du rôle des opérations du secteur privé dans le développement de chaînes de valeur régionales, l'intégration des marchés financiers, le financement du commerce et le renforcement des capacités des institutions régionales africaines. Dans le même temps, l'évaluation a relevé le fait que les secteurs où la Banque pouvait faire jouer ses forces et sa valeur ajoutée pour surmonter les obstacles réglementaires et administratifs spécifiques qui entravent l'intégration des marchés régionaux n'étaient pas assez élaborés.

L'évaluation a constaté que la capacité de la Banque à mettre en œuvre son programme d'intégration régionale a été considérablement renforcée par la création du NEPAD et du Département de l'intégration régionale et du commerce (ONRI). Toutefois, le programme ambitieux de ce département n'est pas allé de pair avec les ressources disponibles, et ses rôles et attributions n'étaient pas clairement définies. L'évaluation a mis en relief le fait que le modèle de fonctionnement de la Banque se prêtait toujours à la conduite d'opérations en faveur d'un seul pays et n'était pas adapté aux exigences spécifiques des opérations multinationales. Elle a également montré qu'il manquait un mécanisme pour la rétroaction systématique et l'apprentissage à travers l'expérience pour influencer la conception des nouvelles opérations multinationales.

L'évaluation a fait remarquer que la Banque avait augmenté la part des opérations multinationales de 6 % (2000) à 15 % (2010) de l'ensemble des approbations, et celles-ci ont répondu à des besoins impérieux et profité à des secteurs essentiels pour le développement économique et social, tels que l'électricité, le transport, l'éducation, la santé et le commerce. Les opérations multinationales ont en

général atteint leurs objectifs avec le même degré d'efficacité que les opérations visant un seul pays, même si elles sont exposées à plus de risques. Les facteurs majeurs qui expliquent cette performance sont l'engagement et l'appropriation par le pays, les arrangements de mise en œuvre et de gouvernance ainsi qu'un environnement favorable. L'évaluation a montré que plusieurs opérations multinationales sont simplement reproduites dans des pays différents, sans les caractéristiques d'intégration requises. Celles-ci représentaient, entre 2000 et 2010, 40 % de l'ensemble des 201 opérations multinationales approuvées.

Recommandations à l'intention de la Banque :

1. **Clarifier et renforcer le ciblage stratégique de l'approche en matière d'intégration régionale.** Élaborer des définitions distinctes et cohérentes dans toute la Banque des opérations régionales et des opérations multinationales contribuant à l'intégration régionale.

2. **Faire preuve de plus de sélectivité face aux facteurs limitatifs mous et aux biens publics régionaux.** S'agissant des obstacles mous, une option consisterait à se concentrer sur les goulots d'étranglement causés par le cadre réglementaire et administratif qui entravent l'intégration régionale. S'agissant des biens publics régionaux, la Banque pourrait définir un nombre restreint de secteurs où elle dispose du savoir-faire approprié et où elle peut contribuer le plus par rapport aux autres bailleurs de fonds.

3. **La Banque devrait définir mieux le rôle des opérations du secteur privé dans l'intégration régionale.** Les rapports d'évaluation des projets du secteur

privé font souvent indication d'une contribution à l'intégration régionale, mais il n'existe pas de cadre de mesure des résultats qui puisse montrer le lien direct entre ces opérations et l'intégration régionale.

4. **Établir un mécanisme pour la rétroaction systématique et l'apprentissage découlant de l'expérience de la Banque avec les opérations multinationales pour influencer la conception de nouvelles opérations, en particulier par rapport aux facteurs essentiels de performance.** Ce mécanisme devrait préciser clairement les responsabilités en matière de collecte, de validation, d'analyse et d'utilisation de l'information pour la formulation des politiques et sur les progrès réalisés.

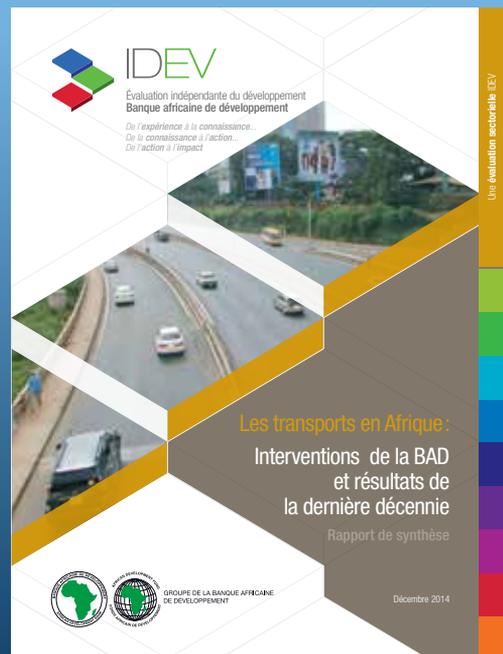
5. **Définir clairement les rôles, les responsabilités et la division du travail entre ONRI, les départements régionaux et les départements sectoriels.** De plus, les responsabilités des bureaux extérieurs devraient être mieux clarifiés et leurs capacités renforcées pour leur permettre de s'impliquer dans le dialogue stratégique sur les questions d'intégration régionale.

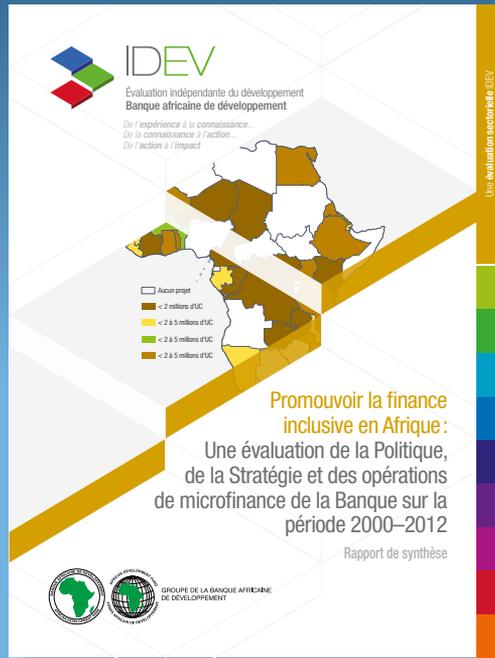
6. **Adapter les outils et le modèle de fonctionnement de la Banque aux spécificités des opérations multinationales.** Les mesures nécessaires sont : a) définir des critères spécifiques pour la revue de l'état de préparation des opérations multinationales ; b) attribuer la responsabilité globale de ces opérations à un seul responsable de projet ; c) consacrer plus de temps et de ressources à la conception et à la supervision ; d) réexaminer la forme et le contenu du rapport d'évaluation de projet pour les opérations multinationales ; et e) adapter les incitatifs à l'intention du personnel pour l'implication dans des opérations transsectorielles complexes.

Remerciements

Le présent article s'inspire de sept rapports d'évaluation sur les opérations multinationales établis au Département de l'évaluation indépendante pour le développement. Il a bénéficié des observations judicieuses de Laura Delponte, de Samson Houetohossou, de John Eriksson, et de Fredrik Söderbaum qui ont contribué à l'évaluation d'opérations multinationales financées par la Banque à titre d'analyste des politiques d'intégration régionale, d'analyste de recherche et d'expert-évaluateur, respectivement. Tous les rapports d'évaluation sont accessibles sur le site Internet de la Banque à l'adresse <http://operationsevaluation.afdb.org/en/evaluations-publications/>

Les derniers rapports d'évaluation d'IDEV





votre ré
mo
inté

évaluation

réaction
ous
resse

atters@afdb.org

INFLUENCE DE L'ÉVALUATION DANS LES ORGANISATIONS DE DÉVELOPPEMENT

// L'indépendance est une condition nécessaire de l'influence. L'influence peut évidemment être exercée à partir de plusieurs rôles sociaux et organisationnels et faire, en fin de compte, partie du processus de prise de décision en soi. Mais l'influence va de pair avec l'impartialité et l'objectivité, l'indépendance par rapport au décideur et la capacité de gérer des intérêts contradictoires . P. 16.



*From Experience to Knowledge ...
From Knowledge to Action ...
From Action to Impact*



IDEV

Évaluation indépendante du développement
Banque africaine de développement

idev.afdb.org