



Assurer la participation des citoyens aux projets de développement pour obtenir de meilleurs résultats

UNE ÉVALUATION INDÉPENDANTE



IEG
INDEPENDENT
EVALUATION GROUP

WORLD BANK GROUP
World Bank • IFC • MIGA



© 2020 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Attribution—Please cite the report as: World Bank. 2020. *Assurer la participation des citoyens aux projets de développement pour obtenir de meilleurs résultats*. Independent Evaluation Group. Washington DC: World Bank.

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

RIGHTS AND PERMISSIONS

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.



APERÇU

Assurer la participation des citoyens aux projets de développement pour obtenir de meilleurs résultats

UNE ÉVALUATION
INDÉPENDANT

contenu

- 2 **Abréviations**
- 3 **Remerciements**
- 4 **Aperçu**
- 14 **Contenu du rapport complet**

Le contenu complet du rapport est disponible sur le site d'IEG: <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/engaging-citizens-better-development-results>



Careful observation and analysis of program data and the many issues impacting program efficacy reveal what works as well as what could work better. The knowledge gleaned is valuable to all who strive to ensure that World Bank goals are met and surpassed.

abréviations

CES	Cadre environnemental et social
CPF	Cadre de partenariat-pays
GPSA	Partenariat mondial pour la responsabilité sociale
IFC	Société financière internationale
MIGA	Agence multilatérale de garantie des investissements
OSC	Organisation de la société civile

Tous les montants en dollars sont en dollars des États-Unis, sauf indication contraire.

remerciements

Le présent rapport d'évaluation a été préparé par une équipe du Groupe d'évaluation indépendant dirigée par Elena Bardasi, sous la supervision générale de Caroline Heider (directrice générale de l'Évaluation) et suivant les orientations et sous l'impulsion d'Emanuela Di Gropello (responsable du Développement institutionnel et humain) et d'Auguste Tano Kouame (directeur du Développement humain et de la gestion économique).

L'équipe principale est constituée d'Estelle Raimondo, coauteure du rapport, qui a supervisé la conception et la mise en œuvre de la méthodologie, y compris la production d'études de cas, Eduardo Fernandez Maldonado, qui a dirigé l'examen du portefeuille d'opérations de financement de projets d'investissement, et Gisela Garcia, qui a conduit l'analyse du Cadre de partenariat-pays.

Les autres membres de l'équipe étaient Sahra Abdi Nur, Anahit Anna Aghumian, Anna Amato, Viengxong Chitavong, Shana Cohen, Francesco Cuomo, Anis Dani, Fredrik Galtung, Anteneh Girma, John Heath, Lauren Kelly, Sama Khan, Gurkan Kuntasal, Javier Lanza Ferrera, Chris Nelson, Kimberly Parekh, Aryamala Prasad, Mari Noelle Roquiz, Pallavi Sengupta, Kathryn Steingraber, Giovanni Tanzillo, Daniel Walker, Maurya West Meiers, Qijin Wu et Jingwen Zheng.

Rasmus Heltberg a codirigé l'équipe d'évaluation jusqu'en avril 2017 et a continué à conseiller l'équipe. Marie Gaarder a

fourni des orientations et assuré la supervision en sa qualité de responsable du Développement institutionnel et humain jusqu'en 2017.

L'assistance administrative a été fournie par Yezena Yimer, Carla Fabiola Coles et Lalrinpari Sailo. La version anglaise du document a été relue par Amanda O'Brien.

Le rapport a fait l'objet d'une revue collégiale effectuée notamment par Cyprian Fisiy (ancien directeur à la Banque mondiale), Jonathan Fox (professeur à la School of International Service de l'American University) et Ritva Reinikka (ancienne directrice à la Banque mondiale).

L'équipe souhaite exprimer sa gratitude aux nombreux membres du personnel qui ont travaillé avec elle et qui ont gracieusement donné de leur temps, en particulier les homologues du Secrétariat de la participation citoyenne, et à tous ceux qui ont bien voulu participé à des entretiens, répondre à nos enquêtes, et participer aux discussions de groupes thématiques.

Nous tenons également à remercier les bureaux de la Banque mondiale en République dominicaine, en Éthiopie, en République kirghize, en République démocratique populaire lao, au Mali, au Maroc, au Pakistan et en Cisjordanie et Gaza pour l'aide qu'ils nous ont apportée lors de nos visites dans ces différents pays.

Points marquants

- Le Groupe de la Banque mondiale a progressivement intégré la participation citoyenne dans les instruments de prêt, la préparation des stratégies de coopération avec les pays et l'élaboration des politiques. Le cadre stratégique de 2014 a placé ce programme au rang de priorité majeure pour l'institution. Après avoir été initialement axée sur la gestion des risques, la notion de participation s'est orientée vers une interaction plus proactive avec les citoyens.
- L'engagement que l'institution a pris d'intégrer la participation citoyenne à ses opérations a suscité une prise de conscience et recueilli l'adhésion de la haute direction et du personnel ; ce changement d'état d'esprit est à porter au crédit du cadre stratégique. Le nombre de projets de la Banque mondiale dotés de mécanismes et d'indicateurs de participation citoyenne a sensiblement augmenté ces dernières années.
- L'envers du décor concernant l'importance accordée par l'institution aux objectifs essentiellement quantitatifs a été l'application limitée des normes de qualité à la conception, à la mise en œuvre et au suivi de la participation citoyenne. Les projets recourent de plus en plus à de nombreux mécanismes et portent une attention spéciale à l'inclusion. Pourtant, dans bien des cas, la participation demeure faible et le renforcement des capacités aux fins de la participation citoyenne est limité. Fait crucial, la fermeture de la boucle de rétroaction des citoyens n'est ni intégrée systématiquement ni suivie comme il se doit.

aperçu

- La proportion des projets intégrant des indicateurs de rétroaction des bénéficiaires dans leurs cadres de résultats a fortement augmenté depuis que l'institution a pris cet engagement. Toutefois, les indicateurs permettent rarement de mesurer les résultats, de nombreux mécanismes ne sont pas évalués dans les cadres de résultats, et l'établissement des rapports n'est pas encore optimal.
- La Société financière internationale s'est appuyée sur la Norme de performance 1 pour encourager ses clients à faire participer de façon plus systématique les parties prenantes dans leurs cycles d'activités. En général, les rapports fournissent peu d'informations sur la mise en œuvre et les résultats.
- Les mécanismes institutionnels en place pour surveiller et coordonner la participation fonctionnent parfaitement, mais le personnel ne dispose pas de suffisamment de temps pour mettre cette approche en pratique, au-delà de l'idée de veiller à la réalisation de l'objectif institutionnel.
- L'obtention d'une participation citoyenne forte à grande échelle est un objectif ambitieux qui requiert une approche plus sélective et stratégique adaptée au contexte local et à la demande des clients. Des efforts concertés seront nécessaires pour accroître le renforcement des capacités et améliorer l'apprentissage, mobiliser des ressources et réaliser de meilleures synergies avec d'autres programmes pertinents.

La participation citoyenne au sein du Groupe de la Banque mondiale

La participation citoyenne a toujours existé au sein du Groupe de la Banque mondiale. En effet, la participation des « parties prenantes », des « communautés », des « bénéficiaires », ou des « citoyens » fait partie intégrante des activités opérationnelles du Groupe de la Banque mondiale depuis les années 1980, avec l'introduction des mesures de sauvegarde environnementales et sociales dans le cadre de la conception des projets qui influent sur les populations autochtones. La collaboration avec les bénéficiaires dans les activités opérationnelles s'est poursuivie dans les années 1990, et les consultations avec les parties prenantes dans le cadre de la formulation des politiques et stratégies ont commencé à l'échelle macro au milieu des années 1990. Le concept de « participation » a évolué, passant de la gestion des risques à une interaction plus proactive dans les opérations, les politiques macroéconomiques et les stratégies.

L'évolution des activités liées à la participation citoyenne au sein du Groupe de la Banque a finalement donné lieu à un engagement institutionnel pris en 2013 et à l'adoption en 2014 d'une stratégie exposée dans le Cadre stratégique pour l'intégration de la participation citoyenne dans les opérations du Groupe de la Banque mondiale (*Strategic Framework for Mainstreaming Citizen Engagement in World Bank Group Operations*). En 2013, le Groupe de la Banque s'est engagé à prendre en compte, avant la fin de l'exercice 2017-18, les avis des

bénéficiaires dans tous les projets où les bénéficiaires peuvent être clairement identifiés. Le Cadre stratégique adopté en 2014 visait à définir une approche plus cohérente de l'intégration de la participation citoyenne dans les opérations du Groupe de la Banque. Ce cadre s'appuie sur les leçons tirées des opérations financées par le Groupe de la Banque dans différentes régions et à travers divers secteurs, et il souligne l'importance du contexte national, de l'appropriation par les autorités publiques, et des objectifs clairs concernant la participation citoyenne.

Plusieurs développements récents ont confirmé l'engagement du Groupe de la Banque envers une approche plus globale de la participation citoyenne. Au nombre de ces développements, on peut citer le nouveau modèle de collaboration avec les pays introduit en 2014, le *Rapport sur le développement dans le monde 2017 : la gouvernance et la loi*, et le Cadre environnemental et social (CES) récemment révisé, qui introduit une norme environnementale et sociale sur la mobilisation des parties prenantes et la diffusion de l'information. La révision du CES s'est déroulée

après la mise à jour des Normes de performance relatives à la durabilité environnementale et sociale de 2012, qui a élargi la portée de la participation des parties prenantes aux opérations de la Société financière internationale (IFI).

La présente évaluation institutionnelle vise à informer le Conseil des Administrateurs et la direction des institutions du Groupe de la Banque mondiale de l'efficacité de l'intégration de la participation citoyenne pour soutenir les processus et les résultats de développement. Elle permet d'apprécier la première phase de la mise en œuvre de cette importante initiative institutionnelle et se propose d'apporter une contribution opportune à tout examen et mise à jour des objectifs, cibles et approches institutionnels relatifs à la participation citoyenne à la fin de l'engagement pris en 2018 concernant la participation citoyenne. La question centrale de cette évaluation réalisée par le Groupe d'évaluation indépendant (IEG) est la suivante : « Dans quelle mesure le Groupe de la Banque intègre-t-il efficacement la participation citoyenne à l'échelle des projets, des

DÉFINITION DE LA PARTICIPATION CITOYENNE

La participation citoyenne désigne les interactions multiples entre les citoyens et les autorités publiques, ou le secteur privé, dans le cadre des interventions du Groupe de la Banque mondiale. Il s'agit d'une relation réciproque qui implique l'existence d'une réponse concrète à la rétroaction des citoyens. Comme cela est décrit dans la déclaration officielle du Groupe de la Banque, l'objectif de l'intégration de la participation des citoyens aux opérations est de permettre à ceux-ci de s'intéresser à la prise de décisions afin d'améliorer les résultats en matière de développement.

pays et de l'institution, et quelles sont les preuves que ce processus contribue à l'atteinte des résultats sur le plan du développement ? »

L'évaluation repose sur le cadre conceptuel présenté dans le *Cadre stratégique pour l'intégration de la participation citoyenne dans les opérations du Groupe de la Banque* (2014). Elle s'appuie également sur la justification qui y est énoncée par le Groupe de la Banque sur l'implication des parties prenantes et des citoyens : « Soutenir la collaboration entre les clients et les citoyens lorsque cette participation peut contribuer à améliorer les résultats de développement constitue un élément clé de l'accent accru que le Groupe de la Banque mondiale place sur les résultats » (5). L'évaluation s'articule autour des cinq principes relatifs à l'intégration systématique de la participation des citoyens aux opérations financées par le Groupe de la Banque, proposés par le Cadre stratégique, à savoir viser les résultats, associer les citoyens tout au long du cycle du projet, renforcer les systèmes nationaux, s'adapter au contexte et adopter une approche progressive, ainsi que le principe transversal supplémentaire de l'inclusion.

L'évaluation a adopté une conception à plusieurs niveaux, faisant appel à des méthodes mixtes et fondée sur des études de cas. Pour mesurer la portée de l'intégration dans l'ensemble des instruments du Groupe de la Banque et évaluer les tendances au fil du temps, l'équipe d'évaluation a conduit six examens de portefeuilles. Pour approfondir les conclusions, l'équipe d'évaluation a entrepris huit études de cas des mécanismes de participation intégrés dans 19 projets exécutés

dans 11 pays, corroborées au moyen de données factuelles provenant de revues documentaires. Pour évaluer l'environnement institutionnel, l'équipe d'évaluation a mené une enquête et tenu des entretiens avec le personnel et la direction. Elle a en outre participé à une consultation en ligne avec des organisations de la société civile (OSC).

Intégrer la participation citoyenne aux projets de la Banque mondiale et de l'IFC

Grâce au respect de l'engagement institutionnel qui a été pris, le Groupe de la Banque a réussi à faire prendre conscience, notamment en interne, de l'importance de la participation citoyenne aux activités du Groupe de la Banque. Le personnel et la direction sont d'avis que la participation citoyenne relève de la responsabilité du Groupe de la Banque et constitue une stratégie utile pour renforcer la reddition des comptes dans la prestation des services, atténuer les risques et anticiper les problèmes. Cette évolution des mentalités, où la participation citoyenne aux opérations du Groupe de la Banque est désormais encouragée, est en soi un accomplissement majeur.

Les avancées enregistrées dans l'engagement à parvenir à l'intégration de la participation des citoyens à tous les projets d'investissement où les bénéficiaires peuvent être clairement identifiés sont suivies au moyen de trois indicateurs de processus : le pourcentage de projets d'investissement dont la « conception est axée sur les citoyens » (comportant au moins un mécanisme associant les citoyens aux

activités du projet) ; le pourcentage de projets d'investissement dont le cadre de résultats comporte au moins un indicateur sur la rétroaction des bénéficiaires ; et le pourcentage de projets qui renseignent l'indicateur concernant la rétroaction des bénéficiaires (ce dernier aspect est en phase de déploiement).

L'engagement institutionnel a permis d'accroître la proportion des projets comportant des mécanismes associant les citoyens, en particulier ceux qui ne sont pas liés aux mesures de sauvegarde. En se basant sur un portefeuille de 299 projets d'investissement de la Banque mondiale, choisis de façon aléatoire, la proportion des projets intégrant des mécanismes associant les citoyens et non liés aux mesures de sauvegarde a connu une hausse, passant de 67 % à 76 % entre les exercices 11-13 et 14-16, en raison probablement de l'adhésion accrue à la démarche institutionnelle. Plus de 90 % des projets d'investissement approuvés au cours des exercices 14 à 16 prévoient l'utilisation d'au moins un mécanisme associant les citoyens – c'est-à-dire, que leur conception prend en compte les citoyens.

Certes, un plus grand nombre de mécanismes associant les citoyens sont intégrés dans la conception des projets, mais leur type n'a pas beaucoup évolué avant l'introduction du mandat institutionnel. Les consultations et les mécanismes de règlement des griefs restent les outils les plus communément utilisés. De plus, les mécanismes nécessitant un faible degré de participation (« informer » et « consulter ») sont beaucoup plus

usités que ceux qui requièrent une participation plus intense (« collaborer » et « donner des moyens d'action »). Fait crucial, l'IEG a constaté que la définition donnée à la notion de *conception axée sur les citoyens* et les indicateurs au niveau institutionnel utilisés pour évaluer les progrès ne tiennent pas compte de façon systématique de la question de savoir si la boucle de rétroaction a été fermée.

L'IFC et l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA) utilisent des systèmes qui diffèrent de ceux utilisés par la Banque mondiale pour aborder la participation des parties prenantes et des communautés. Ces institutions exigent que les clients adhèrent à une série de huit Normes de performance, qui constituent un cadre intégré de durabilité et de gestion des risques, révisées en 2012 par l'IFC et en 2013 par la MIGA. Cette évaluation a analysé un portefeuille de projets d'investissement de l'IFC exécutés entre 2007 et 2011 (137 projets) et entre 2015 et 2017 (30 projets). Elle a exclu la MIGA à cause du niveau d'intermédiation très élevé entre elle et ses bénéficiaires finaux.

Depuis la mise à jour des Normes de performance en 2012, l'IFC a élargi la portée et amélioré la profondeur de son système de collaboration avec les parties prenantes, conformément à la Norme de performance 1 (Évaluation et gestion des risques et effets environnementaux et sociaux), aux fins de laquelle la participation des parties prenantes doit être intégrée dans tous les projets d'investissement, en accordant une attention particulière aux projets présentant le plus de risques. Trois schémas positifs se dégagent :

premièrement, les clients de l'IFC prévoient le plus souvent d'associer de façon stratégique les communautés, au travers d'une gamme de mécanismes. Deuxièmement, la combinaison des activités a évolué pour intégrer davantage des activités proactives, plutôt que des activités réactives et d'atténuation des risques, notamment le mécanisme de règlement des griefs, tout au long du cycle du projet. Troisièmement, depuis la mise à jour des Normes de performances en 2012, l'IFC a encouragé de façon plus systématique des formes de participation liées directement aux entreprises des clients et aux activités des projets, et les clients ont progressivement cessé de recourir à la responsabilité sociale d'entreprise comme seule forme de participation citoyenne.

En dépit de ces avancées, les clients de l'IFC ne respectent pas totalement la Norme de performance 1. En effet, de nombreux projets ne comprennent ni un mécanisme de règlement des griefs ni un système de diffusion d'information sur le projet, qui sont préconisés au titre de la Norme de performance 1, en particulier pour les projets qui peuvent avoir des effets néfastes sur les communautés locales. La majorité des projets de l'IFC approuvés entre 2015 et 2017 n'incluent pas de plan de participation des parties prenantes.

Faire participer les citoyens aux discussions sur les politiques et les stratégies

Le Groupe de la Banque a commencé à exploiter le nouveau modèle de collaboration avec les pays qui a été adopté en 2014 pour consulter un large éventail de parties prenantes au

cours de la préparation des diagnostics -pays systématiques et des cadres de partenariat-pays (CPF). Cette évaluation a examiné les 46 CPF approuvés entre 2015 et 2017, et a permis de constater que la quasi-totalité d'entre eux déclare que des consultations ont été tenues avec la société civile et, de plus en plus, avec le secteur privé.

L'instrument « financement à l'appui des politiques de développement » n'est pas utilisé de façon systématique pour soutenir le programme plus vaste de participation citoyenne. Sur la base de l'examen effectué par l'IEG d'un échantillon de projets approuvés entre 2011 et 2016, la quasi-totalité des financements à l'appui des politiques de développement comprenait des informations sur les consultations tenues avec les parties prenantes au cours de la phase de préparation, en vertu de la politique opérationnelle pertinente. Toutefois, la plupart des consultations n'étaient pas spécialement axées sur les réformes dont il est question, mais elles étaient organisées dans le cadre des échanges sur un plan de développement du pays ou sur la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. De plus, il existe très peu d'informations sur les suites données aux consultations menées.

Suivi et établissement de rapports

La proportion des projets dont le cadre de résultats inclut un indicateur de rétroaction des bénéficiaires a nettement augmenté ces deux dernières années. Avant l'engagement institutionnel, 42 % des projets

comptaient au moins un indicateur de ce type. Après la prise d'effet de l'engagement, cette proportion est passée à 63 % au cours de la période couvrant les exercices 14-16 et a augmenté progressivement chaque année pour atteindre 95 % au cours de l'exercice 16.

Cette augmentation dissimule toutefois trois défis majeurs. Premièrement, le niveau d'établissement de rapports au cours de la mise en œuvre des projets est faible. Seuls 57 % des projets approuvés au cours de la période couvrant les exercices 14-17, dont les cadres de résultats comprenaient des indicateurs de participation citoyenne, ont fourni des informations sur au moins un des indicateurs de participation citoyenne. Deuxièmement, il existe une nette asymétrie entre les mécanismes pris en compte lors de la conception du projet et les aspects sur lesquels l'organisation fait rapport. Les consultations et les mécanismes de règlement des griefs constituent les instruments les plus couramment utilisés, mais les moins évalués. Troisièmement, on sait très peu de choses sur la contribution de la participation citoyenne aux résultats des projets au regard du travail suivi du Groupe de la Banque, car la plupart des indicateurs sont axés sur les processus ou les produits, et les rapports d'auto-évaluation sont rares.

Les rapports de l'IFC sont fondés sur le respect des Normes de performance et sont davantage axés sur les processus et les produits que sur les résultats obtenus. L'IFC n'applique pas systématiquement des normes élevées en matière d'établissement de rapports. L'IEG a en effet constaté

qu'un quart des projets fournissent trop peu d'information pour ne serait-ce que comprendre dans quelle mesure le client a collaboré avec la communauté. Les rapports sont un peu plus complets lorsque les projets comportent un risque élevé, bien qu'ils restent généralement insuffisants dans cette catégorie également.

Améliorer la qualité de la participation citoyenne

Cette évaluation visait à déterminer dans quelle mesure les activités du Groupe de la Banque liées à la participation citoyenne intégraient les quatre principes de qualité suivants : viser des résultats, fermer la boucle de rétroaction, assurer l'inclusion et renforcer les capacités des citoyens et des gouvernements à participer. En accord étroit avec les ouvrages empiriques consacrés à la participation et à la responsabilité sociale, le Cadre stratégique a identifié des principes de collaboration de haut niveau qui devraient sous-tendre la conception et la mise en œuvre des activités de participation en tenant compte du contexte. Les études de cas entreprises dans le cadre de la présente évaluation corroborent la littérature existante et font la lumière sur les caractéristiques de l'engagement des citoyens qui sont les plus susceptibles de contribuer à l'amélioration des résultats sur le plan du développement.

Viser des résultats. Depuis l'introduction du Cadre stratégique, davantage d'activités de la Banque mondiale liées à la participation citoyenne combinent de multiples outils, une approche qui est susceptible

d'améliorer la qualité de l'engagement. Les études de cas menées aux fins de la présente évaluation confirment les conclusions de la littérature selon lesquelles les approches « denses » – c'est-à-dire celles qui combinent plusieurs outils pour permettre l'action collective et la réactivité du secteur public – sont plus prometteuses que les approches « légères » qui ne s'accompagnent pas d'une intégration verticale du suivi et du contrôle indépendants ou qui ne prévoient aucun soutien pour améliorer la capacité du gouvernement à réagir. Dans le portefeuille de la Banque mondiale, la part des projets à participation « dense » est passée de 27 % pour les exercices 11-13 à 38 % pour les exercices 14-16 et encore plus nettement au cours de l'exercice 17.

Fermer la boucle de rétroaction.

Les projets de la Banque mondiale sont plus susceptibles de prévoir, au moment de la conception, comment prendre en compte les commentaires recueillis lors des activités liées à la participation citoyenne que d'informer les citoyens des mesures prises à la suite des consultations. Les ouvrages empiriques, dont s'inspirent les études de cas de cette évaluation, fournissent des preuves solides attestant qu'il est fondamental de donner une suite concrète aux observations des citoyens pour produire des résultats, soutenir la participation et renforcer la confiance. Dans le domaine des prêts à l'investissement, il existe une certaine confusion quant à la manière de mesurer la capacité à « fermer la boucle de rétroaction ». Selon les notes explicatives du Groupe de la Banque, lorsque cette expression

est prise dans le sens de « donner suite aux avis des citoyens », environ 70 % des mécanismes inclus dans un échantillon de projets de l'exercice 16 répondaient à ce critère. Le taux de conformité était considérablement plus bas (de 4 % seulement) lorsque la fermeture de la boucle de rétroaction a le sens d'« informer les personnes concernées de la manière dont les informations fournies ont été utilisées », aux termes de la définition qui figure dans le Cadre stratégique.

Assurer l'inclusion. Le portefeuille de la Banque mondiale affiche des progrès encourageants en ce qui concerne le niveau d'attention accordé à l'inclusion lors de la conception des projets, une caractéristique essentielle pour empêcher l'accaparement par les élites, mais il est possible de faire encore mieux. La proportion des conceptions de projet décrivant comment la participation des femmes et des groupes vulnérables serait assurée pour au moins un mécanisme de participation est passée de 40 % dans l'échantillon des exercices 11-13 à 58 % au cours des exercices 14-16. Pourtant, seule une minorité de projets fait état d'au moins un indicateur de rétroaction des bénéficiaires, ventilé par sexe ou autre groupe social.

La mise en œuvre rapide du nouveau modèle d'engagement avec les pays laisse présager un processus plus inclusif qui touche un plus grand nombre de parties prenantes que par le passé. Les équipes du cadre de partenariat-pays consultent maintenant beaucoup plus fréquemment les administrations locales et les organisations non gouvernementales locales. Dans certains cas, le partenariat

avec les organisations de la société civile locales a contribué à améliorer la portée et la qualité des consultations.

Renforcer la capacité des citoyens et des autorités à participer. Selon la littérature et les services du Groupe de la Banque, le manque de capacité et de volonté de mobilisation des citoyens et des acteurs étatiques constitue un obstacle majeur à une participation efficace. Le développement des capacités exige un investissement à long terme qui, bien que non réalisable dans tous les projets, est essentiel pour améliorer l'action collective et produire des changements durables au-delà du cycle de vie du projet. Pourtant, moins d'un quart des projets (23 %) examinés comportaient au moins un mécanisme de participation qui incluait des activités de renforcement des capacités dans leur conception.

Le Partenariat mondial pour la responsabilité sociale (GPSA) constitue l'un des rares canaux que la Banque mondiale utilise pour renforcer les capacités, mais son potentiel est encore sous-exploité. Les dons accordés aux OSC ont servi à renforcer les capacités d'un vaste réseau d'OSC et de groupes communautaires locaux, dans le cadre du processus de suivi social ou de budgétisation locale, par exemple. De nombreux bénéficiaires de dons font état d'une participation constructive des bureaux des administrations locales chargés de superviser la prestation des services publics. Toutefois, malgré des exceptions positives, de meilleures synergies entre les dons du GPSA et les projets exécutés par la Banque mondiale dans le même pays auraient aidé cette dernière à renforcer sa

collaboration avec les OSC dans le cadre de réformes de la gouvernance de portée plus large, tout en améliorant les perspectives d'institutionnalisation des mécanismes de responsabilité sociale soutenus par le GPSA et de pérennisation de leurs résultats. Les efforts déployés au niveau mondial par le GPSA en matière de collecte et de partage des connaissances pratiques sur la responsabilité sociale sont impressionnants, mais pourraient être mieux mis à profit par le Groupe de la Banque mondiale.

S'engager à obtenir des résultats

La participation citoyenne aux opérations de développement peut avoir un impact tangible sur la qualité des services et sur les résultats de développement. Les données tirées des études de cas de la présente évaluation s'accordent avec la littérature existante pour dire que si les conditions d'une conception et d'une mise en œuvre de haute qualité sont réunies et si les activités sont bien ancrées dans le contexte local, l'impact sur les résultats en matière de développement est plus plausible (et inversement). Puisqu'il est difficile d'établir un lien de causalité entre les mécanismes utilisés pour faire participer les citoyens et les résultats de développement, cette évaluation s'est concentrée sur les changements intermédiaires opérés au niveau comportemental, relationnel, opérationnel et institutionnel.

Changement comportemental et relationnel. Les études de cas menées aux fins de la présente évaluation ont révélé que les

prestataires de services sont plus réceptifs lorsque les mécanismes de participation citoyenne parviennent à créer une interface entre les citoyens et les prestataires de services, afin qu'ils puissent identifier conjointement les problèmes et trouver des solutions. Une sensibilisation accrue des citoyens et des prestataires de services peut réduire les conflits et accroître l'appropriation du projet. Selon la littérature, il est possible d'améliorer la confiance dans les services publics grâce à des méthodes participatives rigoureuses intégrées dans des systèmes institutionnels durables pouvant donner suite aux observations et aux plaintes des citoyens. L'IEG a fait ce constat dans plusieurs études de cas.

Changement opérationnel. Le Groupe de la Banque ne s'appuie pas suffisamment sur les informations fournies par les citoyens pour adapter ses stratégies, la composition de son portefeuille, ainsi que la conception et la mise en œuvre de projets aux demandes des citoyens. L'IEG a constaté que les consultations avec les parties prenantes confirmaient souvent des domaines prioritaires préétablis et ne déclenchaient que sporadiquement un changement dans les priorités du cadre de partenariat-pays, d'après l'analyse des documents et les entretiens avec les chefs d'équipe de projet chargés de l'élaboration des CPF. Au niveau des projets, les observations des citoyens peuvent permettre de renforcer les opérations en éclairant la conception ou en déclenchant des changements de cap, y compris dans la façon dont les services sont fournis, mais cela n'a pas été jugé comme étant la norme.

Changement institutionnel.

Le changement institutionnel est important pour maintenir la participation des citoyens, et il existe plusieurs points d'entrée pour déclencher ce changement. Les données provenant des examens structurés et des études de cas ont montré que le Groupe de la Banque peut faciliter les changements institutionnels : i) en faisant entendre plusieurs sons de cloche dans les discussions stratégiques lors de la formulation des cadres de partenariat-pays ; ii) en déclenchant des réformes qui créent un environnement institutionnel favorable à la collaboration entre citoyens et pouvoirs publics grâce à des actions préalables menées au titre de l'instrument « financement à l'appui des politiques de développement » ; et iii) en utilisant les projets d'investissement pour susciter des changements institutionnels susceptibles de renforcer les systèmes nationaux par la transposition à plus grande échelle ou la reproduction.

Le Groupe de la Banque a utilisé ces points d'entrée à des degrés divers. L'IEG a trouvé plusieurs cas dans lesquels le Groupe de la Banque a encouragé la participation citoyenne grâce à ses stratégies-pays, en utilisant son pouvoir de rassemblement pour convier moins fréquemment les citoyens à la table de discussion sur les politiques en dehors des consultations du CPF. L'Initiative dominicaine de lutte participative contre la corruption, qui a facilité un dialogue à long terme entre le gouvernement et la société civile, illustre bien cet aspect. En ce qui concerne le financement à l'appui des politiques de développement, 10 % seulement de toutes les actions préalables

depuis le début des années 1990 ont largement soutenu la capacité d'action des citoyens en améliorant l'accès au droit et à la justice, en introduisant des mécanismes de prévention des conflits ou en renforçant la capacité de l'État à répondre aux demandes des citoyens par la décentralisation ou les réformes du système judiciaire ou de la fonction publique. Enfin, l'évaluation a identifié quelques bons exemples de projets qui ont renforcé les systèmes nationaux de participation, ainsi que les opérations sectorielles qui ont intégré les pratiques de participation citoyenne.

Dispositions internes pour faire avancer le programme de participation citoyenne

Une tension subsiste entre l'atteinte des objectifs institutionnels, essentiellement quantitatifs, et la garantie de la qualité de la participation. L'engagement d'accroître la rétroaction des bénéficiaires dans 100 % des projets a créé la dynamique d'une meilleure participation citoyenne, mais l'accent mis sur l'indicateur institutionnel et sa cible risque de générer une attitude consistant à « cocher simplement des cases », au détriment de la qualité.

La structure d'appui aux équipes opérationnelles et de suivi des progrès réalisés dans l'exécution du mandat fonctionne, mais des améliorations peuvent encore être apportées. Le Secrétariat pour la participation citoyenne a mis en œuvre un processus de suivi des exigences institutionnelles, et les résultats sont excellents. Le Secrétariat s'est employé à rendre opérationnelles les définitions permettant

de passer au crible les activités et les projets. Les points focaux régionaux pour la participation citoyenne se sont révélés efficaces en ce qui concerne la fourniture d'une expertise et d'un soutien aux équipes opérationnelles, mais les points focaux sectoriels n'ont pas été aussi efficaces. En général, les pôles mondiaux d'expertise ont été moins actifs que les régions dans la fourniture de conseils et la collecte d'informations sur ce qui marche.

Cette évaluation a permis d'identifier les domaines dans lesquels l'institution doit s'améliorer pour réaliser l'ambition du Cadre stratégique et passer à l'étape suivante. Il s'agit notamment d'améliorer le suivi, de créer des possibilités de participation accrue, d'investir dans la production de données factuelles, de renforcer les capacités du personnel, et de tirer parti des synergies internes.

Améliorer le suivi. Dans l'ensemble, l'institution ne surveille pas suffisamment les éléments clés identifiés dans le cadre stratégique comme essentiels pour assurer une intégration réussie de la participation citoyenne aux projets. La qualité de la participation est mal suivie, et il convient d'accorder plus d'attention à la question de savoir si et comment la boucle de rétroaction a été fermée (notamment en déterminant les indicateurs appropriés dans les cadres de résultats). Non seulement cet état des choses conduit à des rapports inexacts sur les progrès, mais cela n'incite guère les équipes à « relever le niveau » et prive l'institution d'informations systématiques dont elle peut s'inspirer. L'indice de qualité adopté en Europe et en Asie centrale est un outil prometteur pour améliorer le suivi des caractéristiques principales de qualité.

Créer des possibilités pour une participation accrue. L'institution s'est positivement acquittée de son mandat en faisant de la participation citoyenne une pratique régulière dans les activités du Groupe de la Banque. Bien qu'il soit crucial de décourager l'adoption superficielle du Cadre stratégique, il est également important de reconnaître qu'une participation régulière et continue qui utilise de multiples outils et est intégrée dans les systèmes nationaux ne peut être assurée de manière réaliste dans tous les projets. Il est essentiel de créer des possibilités stratégiques pour ce type de participation, mais il est préférable de les identifier au niveau national ou régional, car les objectifs et les modalités de mise en œuvre d'une participation accrue sont très contextuels et influencés par la demande des clients et les capacités locales.

Produire des données factuelles. Pour un programme axé sur les résultats, peu d'investissements ont été réalisés pour générer des données factuelles solides sur ce qui fonctionne, où et pourquoi. Il est possible de coordonner des initiatives de recherche fragmentées et de promouvoir l'investissement systématique dans des approches transformatives, notamment l'application de nouveaux outils comme les technologies de l'information et de la communication.

Renforcer les capacités. Des tâches essentielles telles que le renforcement des capacités internes et externes ne sont pas systématiquement exécutées, ce qui peut poser des risques pour la mise en œuvre et la durabilité. Des capacités limitées et une formation insuffisante comptent parmi les contraintes internes et externes

les plus pertinentes à l'ordre du jour. La constitution d'une masse critique d'experts pour soutenir régulièrement les équipes et les clients du Groupe de la Banque est cruciale, et apparaît comme une priorité.

Améliorer les synergies avec d'autres programmes pertinents, principalement le Cadre environnemental et social.

Des liens solides peuvent être établis entre la participation citoyenne et d'autres programmes du Groupe de la Banque, tels que l'inclusion sociale, la parité hommes-femmes, et plus particulièrement le nouveau CES. La récente réforme du CES, approuvée en août 2016 et devant devenir opérationnelle dans les deux prochaines années, fait passer les mesures de sauvegarde d'une perspective essentiellement axée sur la gestion des risques à une collaboration plus proactive avec les parties prenantes, et établit le lien le plus étroit et le plus solide possible avec le programme de participation citoyenne. La capacité du Groupe de la Banque à rapprocher les deux programmes peut élever le niveau d'ambition en termes de profondeur et de qualité des activités liées à la participation des citoyens, et répondre aux attentes de nombreux acteurs à la Banque mondiale.

Recommandations

Le Groupe de la Banque a réussi à faire de la participation citoyenne une priorité absolue et à susciter une prise de conscience et la prise en main de la démarche. Toutefois et d'une manière générale, les aspects liés à la qualité ne font pas l'objet d'une attention suffisante

aux stades de la conception et du suivi. En vue de maintenir et de renforcer l'efficacité des efforts du Groupe de la Banque en matière de collaboration avec les citoyens, l'évaluation propose les recommandations décrites dans les lignes qui suivent.

Recommandation 1. Lorsqu'elle définit les priorités institutionnelles futures concernant la participation citoyenne, la Banque mondiale devrait y inscrire la nécessité d'approfondir et d'améliorer la qualité des activités liées à la participation citoyenne qu'elle préconise. Il faudra pour cela s'appuyer sur les progrès réalisés au titre du Cadre stratégique pour promouvoir une approche plus stratégique qui intègre une participation plus profonde des citoyens lorsque l'occasion se présente. Ces priorités organisationnelles futures devront être clairement communiquées au personnel et aux parties prenantes.

Recommandation 2. La Banque mondiale devrait encourager et soutenir les efforts de ses équipes régionales, nationales et des pôles mondiaux d'expertise en vue d'établir, le cas échéant, une participation dynamique des citoyens qui se veut régulière et continue, utilise de multiples outils, et est intégrée aux systèmes nationaux. Cet objectif pourrait être atteint en

utilisant plus systématiquement les canaux existants de dialogue et de participation des parties prenantes (tels que le diagnostic-pays systématique, le cadre de partenariat-pays et le financement à l'appui des politiques de développement) et en appliquant des outils (tels que des feuilles de route et des indices) permettant de planifier, suivre et évaluer les résultats obtenus aux différents niveaux (région, unité de gestion-pays, pôle mondial d'expertise). Cela impliquerait de meilleures synergies entre les opérations de la Banque mondiale et d'autres programmes qui soutiennent la participation citoyenne, notamment les activités financées par le GPSA, la mobilisation d'une expertise adéquate pour soutenir les équipes de la Banque mondiale, l'investissement dans la formation du personnel et des parties prenantes, et l'amélioration de la gestion des connaissances.

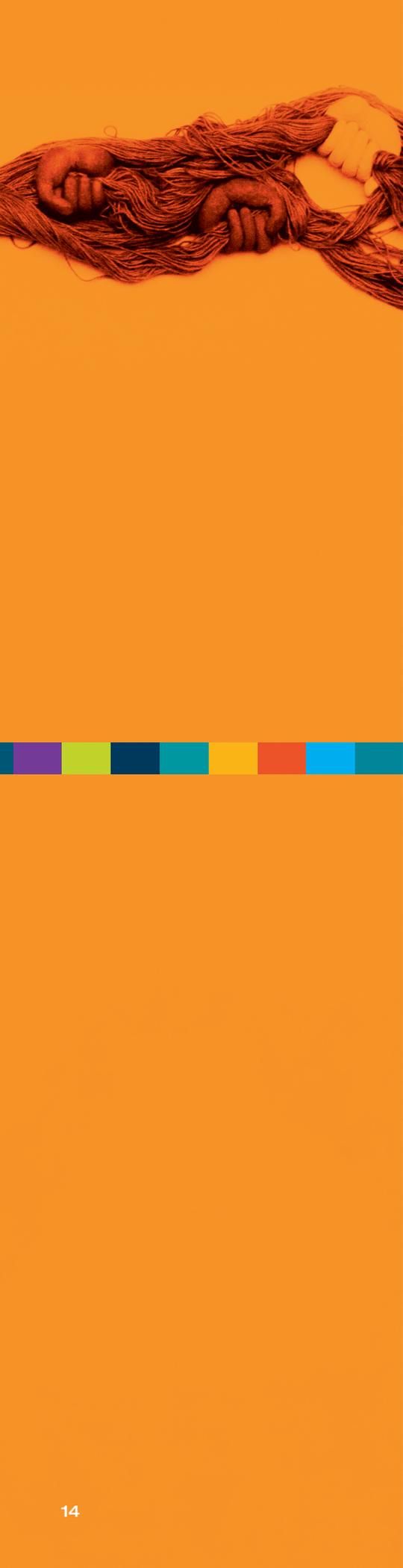
Recommandation 3. La Banque mondiale devrait renforcer le suivi de ses activités de participation citoyenne en adoptant systématiquement des indicateurs du cadre de résultats qui soient axés sur les résultats. Pour ce faire, il faudra renforcer l'alignement entre les mécanismes de participation citoyenne utilisés dans les projets et les indicateurs qui mesurent leur qualité et leurs résultats, en mettant particulièrement l'accent sur les

indicateurs qui montrent comment les boucles de rétroaction ont été fermées et comment divers groupes de parties prenantes ont été impliqués.

Recommandation 4. La Banque mondiale devrait saisir l'occasion de la mise en œuvre du CES pour tirer parti des mécanismes de participation citoyenne – au-delà des consultations et des mécanismes de règlement des griefs – pour atteindre les objectifs de gestion des risques sociaux, de renforcement des systèmes nationaux et de promotion de l'inclusion sociale.

Il s'agira de tirer davantage parti de l'expertise existante en matière de participation citoyenne et d'y accorder plus d'importance au cours des formations sur le CES, pour le personnel comme pour les unités d'exécution des projets.

Recommandation 5. L'IFC devrait veiller à ce que les activités de participation des parties prenantes de ses clients requises par la Norme de performance 1 dans les projets où des communautés sont touchées soient menées pendant l'évaluation et la supervision des projets, et systématiquement consignées par écrit. Pour ce faire, il faudra mobiliser les compétences nécessaires pour accompagner systématiquement les clients et établir des rapports complets et axés sur les résultats.



contenu du rapport complet

Abbreviations

Acknowledgments

Overview

Management Response

Management Action Record

1. Introduction

The Landscape for Citizen Engagement and Scope of the Evaluation
Evaluating the Bank Group Support to Citizen Engagement

2. Meeting the Target

Embedding Citizen Engagement in Investment Operations
Bringing Citizens to the Table in Policy and Strategy Discussions
Monitoring the Effort
Implementing the Mandate: Organization, Resources, and Incentives

3. Enhancing the Quality of Citizen Engagement

Aiming for Results
Continuous Engagement and Closing the Feedback Loop
Ensuring Inclusion
Building Capacity to Engage

4. Engaging for Results

Behavior and Relationship Change
Operational Change
Institutional Change
Supporting a Higher Level of Corporate Ambition

5. Conclusions and Recommendations

References

BOXES

Box 1.1 | Four Lines of Inquiry Guiding the Evaluation

Box 1.2 | Objective of the Strategic Framework

Box 2.1 | Stakeholder Engagement in International Finance Corporation Performance Standards

Box 3.1 | The Challenge of Inclusion in Lao People's Democratic Republic SUFORD Project

Box 4.1 | Concrete Operational Changes in a Conditional Cash Transfer Program

Box 4.2 | Building on the Strength of the Strategic Framework

Box 4.3 | Synergies and Differences between the New Environmental and Social Framework and the Citizen Engagement Agenda

FIGURES

Figure 1.1 | Road Map of the Evaluation Report

Figure 2.1 | Citizen Engagement Mechanisms Used

Figure 2.2 | Community Engagement Mechanisms in International Finance Corporation Planned Investments

Figure 2.3 | Discrepancy between What Is Planned and What Is Tracked (FY11–16)

Figure 2.4 | Main Constraints to the Implementation of the Agenda, According to Staff

Figure 4.1 | Staff and Management Perception of Resource Adequacy for Type of Engagement

TABLES

Table 1.1. | Main Entry Points for Citizen Engagement

Table 4.1. | Path to Results: Typology of Proximate and Intermediary Outcomes

Table 4.2. | Observed Results of Citizen Engagement Mechanisms in Project Case Studies

APPENDIXES

Appendix A. Methodological Approach

Appendix B. Portfolio Review of Citizen Engagement Activities in Investment Project Financing

Appendix C. Citizen Engagement in World Bank's Development Policy Lending

Appendix D. Analysis of Citizen Engagement Activities in International Finance Corporation Investment Projects

Appendix E. Citizen Engagement in the Bank Group's Country Engagement Model

Appendix F. Staff Survey

Appendix G. Partnership Review of the Global Program for Social Accountability Program



IEG
INDEPENDENT
EVALUATION GROUP

WORLD BANK GROUP
World Bank • IFC • MIGA

The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433

