



COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint
des
Conseils des Gouverneurs de la Banque et du Fonds
sur le
transfert de ressources réelles aux pays en développement)



DC2002-0018
18 septembre 2002

EFFICACITÉ DU DÉVELOPPEMENT : CHANGER D'ÉCHELLE (ÉTUDES DE CAS — LEÇONS ET DÉFIS)

Vous trouverez ci-joint une note de synthèse intitulée « Efficacité du développement : changer d'échelle (Études de cas — leçons et défis) préparée par les services de la Banque mondiale en vue de la réunion du Comité du développement prévue pour le 28 septembre 2002. L'examen de ce rapport est prévu au point I.1.A de l'Ordre du jour provisoire.

* * *

**EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT :
CHANGER D'ECHELLE
(ÉTUDE DE CAS — LEÇONS ET DEFIS)**

POLITIQUE OPERATIONNELLE ET SERVICES AUX PAYS

14 SEPTEMBRE 2002

SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPT	Éducation pour tous
IDA	Association internationale de développement
IMF	Fonds monétaire international
MAP	Programme plurinational de lutte contre le VIH/SIDA
ODM	Objectifs de développement pour le millénaire
OED	Département de l'évaluation des opérations
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/ SIDA
PNB	Produit national brut
PYTE	Pays pauvres très endettés
SWAp	Approche sectorielle
VIH/SIDA	Virus /syndrome de l'immunodéficience acquise Virus

**EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT : CHANGER D'ECHELLE
(ÉTUDE DE CAS — LEÇONS ET DEFIS)**

TABLE DES MATIERES

	Page
I. Introduction.....	1
II. Rappel des faits et contexte	2
III. Leçons tirées des études de cas	3
A. Enseignements pour les pays	5
Pour obtenir de bons résultats, il faut que le pays affiche une bonne performance économique.....	5
Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être appuyées par des priorités budgétaires appropriées, un processus d'exécution budgétaire efficace et une bonne gouvernance	8
Pour changer d'échelle, il faut que des politiques sectorielles rationnelles aient été formulées et que le pays dispose des capacités nécessaires.....	9
Le renforcement des capacités aux différents niveaux et la participation des parties prenantes sont essentielles à un changement d'échelle	10
B. Enseignements pour les bailleurs de fonds.....	13
Pour changer l'échelle des opérations, il faut obtenir des ressources supplémentaires des bailleurs de fonds — de manière à atteindre le niveau de services requis — et adopter des modalités de financement plus souples	13
Les partenariats sont efficaces, mais l'harmonisation des politiques et des procédures des bailleurs de fonds et leur alignement sur les priorités des pays doivent encore beaucoup progresser	21
C. Enseignements pour les pays et les bailleurs de fonds	26
Pour une action à plus grande échelle, il faut développer les connaissances, les recherches et l'apprentissage, et l'obligation de rendre compte des résultats, et en améliorer la qualité, le tout au plan mondial.....	26
Pour une action à plus grande échelle, il faut donner en permanence la priorité à des politiques s'appuyant sur les faits et aux résultats	27
IV. Conclusions.....	32
Encadrés et figures	
Encadré 1 Indicateurs de performance du pays et appui des bailleurs de fonds	6
Encadré 2 Fragmentation de l'aide.....	25
Encadré 3 Ressources ou « intrants » et réalisations ou « effets directs »	29
Figure 1. Cadre pour l'obtention de résultats et l'élargissement des actions.....	5
EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT - CHANGER D'ECHELLE : LES ETUDES DE CAS (volume annexe non traduit à ce stade)	
Accélérer l'instauration de l'Éducation pour tous : les leçons des succès et des échecs	
Lutter contre le SIDA et les maladies transmissibles	
L'approvisionnement en eau en milieu rural	

EFFICACITE DU DEVELOPPEMENT : CHANGER D'ECHELLE
(ÉTUDE DE CAS — LEÇONS ET DEFIS)

I. INTRODUCTION

1. Dans le prolongement de la réunion de Monterrey, en avril 2002 le Comité du développement a examiné la manière dont la Banque mondiale et ses partenaires pourraient accroître l'impact de leur contribution en vue d'atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire (ODM). Les débats ont clairement montré que les pays en développement ainsi que les bailleurs de fonds doivent passer de la théorie à la pratique et concentrer leurs efforts sur l'exécution des projets et programmes. Le Sommet de Johannesburg a conforté l'importance d'une action immédiate. Des études de cas portant sur trois secteurs — l'éducation ; la lutte contre le VIH/SIDA et les maladies transmissibles ; et l'approvisionnement en eau des zones rurales et le développement de proximité — ont été préparées dans le but d'illustrer la réalité sur le terrain des projets et programmes poursuivis dans ces secteurs et l'expérience des bailleurs de fonds. Ces études doivent permettre d'atteindre deux objectifs principaux, qui consistent à faire la synthèse des leçons tirées des études de cas sur les problèmes qui se posent lors de l'exécution des programmes de développement, aussi bien ceux qui ont donné de bons résultats que ceux qui se sont révélés moins fructueux ; et à se fonder sur cette expérience collective — bonne et mauvaise — pour aller de l'avant.

2. Considérées globalement, les études de cas permettent de considérer avec un certain optimisme la possibilité d'un accroissement de l'impact sur le développement. Elles font ressortir les facteurs essentiels qui, comme on s'accorde de plus en plus à le penser, doivent être réunis pour créer un environnement propice à la croissance et au progrès social : des *politiques* nationales rationnelles ; la volonté et la *capacité* d'exécuter des programmes ; la recherche de *résultats* ; et la disponibilité de *ressources* suffisantes. Les responsabilités et les obligations mutuelles convenues à Monterrey et à Johannesburg indiquent la direction dans laquelle les actions doivent être menées et les engagements pris. Les pays en développement qui auront adopté des politiques rationnelles et seront déterminés à lutter contre la pauvreté recevront des pays bailleurs de fonds l'appui nécessaire pour élargir la portée de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. Les études de cas fournissent des exemples concrets et précis de nombreux programmes conçus par les pays et par les bailleurs pour promouvoir la croissance, le progrès social et le bien-être de la population. On espérait que les trois études de cas pourraient être examinées lors de la réunion du Comité du développement pour que les ministres prennent connaissance de manière plus détaillée des problèmes et des difficultés que pose l'exécution sur le terrain. Étant donné la brièveté inattendue des réunions, il a été décidé de préparer cette étude de synthèse pour sérier les problèmes et illustrer ces derniers par des exemples représentatifs de programmes suivis par les pays et les bailleurs de fonds tirés des études de cas.

3. **Plan du document.** Cette introduction est suivie, dans une deuxième section, d'un rappel des tendances récentes et de la présentation du contexte dans lequel l'étude a été réalisée ; la troisième section expose les leçons tirées des programmes consacrés à l'éducation, au VIH/SIDA et aux maladies transmissibles, ainsi qu'à l'approvisionnement en eau des zones rurales et au développement de proximité ; les conclusions et les points à débattre font l'objet de la quatrième section. Un document parallèle consacré aux études de cas décrit plus en détail l'expérience accumulée dans le cadre de l'élargissement de la portée des projets et programmes menés sur le terrain¹.

II. RAPPEL DES FAITS ET CONTEXTE

4. Le monde en développement a fait de nets progrès dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, comme en témoignent les indicateurs économiques et sociaux utilisés pour mesurer ces progrès : depuis les années 60, l'espérance moyenne de vie à la naissance s'est allongée de 20 ans, les taux d'analphabétisme ont été réduits de moitié et le revenu par habitant a plus que doublé. Des améliorations notables ont été apportées dans le domaine de la gouvernance : aujourd'hui, deux tiers des pays du globe sont des démocraties, alors que ce n'était le cas que d'un tiers d'entre eux en 1974. Sur le plan macroéconomique, le taux d'inflation et les tarifs douaniers ont diminué de moitié. Toutefois, si l'évolution globale est positive, les progrès restent inégaux. En Afrique subsaharienne, par exemple, le revenu moyen par habitant n'a pas augmenté depuis 1960, et de nombreux pays sont actuellement en proie à des troubles civils et aux ravages du VIH/SIDA. Divers pays d'Asie du Sud, de l'ex-Union soviétique et d'Amérique latine sont également en difficulté. Un grand nombre de pays en développement, notamment les plus pauvres, n'atteindront donc probablement pas les Objectifs de développement pour le Millénaire d'ici à 2015 à moins que le rythme des progrès ne s'accélère.

5. Les résultats remarquables obtenus dans de nombreux pays et observés pour un grand nombre d'indicateurs montrent que les pays peuvent surmonter des problèmes de développement considérables lorsqu'ils poursuivent des politiques et des programmes rationnels. Toutefois, les flux d'aide financière à destination des pays en développement ne sont pas commensurables aux améliorations apportées aux niveaux des politiques nationales et des résultats. L'aide au développement, qui représentait 0,33 % du PNB des pays bailleurs de fonds en 1990, n'en représente plus maintenant que 0,22 % — ce qui correspond à une perte de 7 % lorsque l'on ajuste les données pour tenir compte de l'inflation. Les progrès remarquables au plan du développement et les efforts impressionnants déployés par de nombreux pays pour améliorer eux-mêmes leur situation montrent bien que des ressources d'aide supplémentaires pourraient être utilisées de manière sélective et efficace pour réduire la pauvreté dans le monde.

¹ *Development Effectiveness and Scaling Up: The Case Studies*, Politique opérationnelle et services aux pays, Banque mondiale, août 2002.

6. ***Le consensus de Monterrey.*** Le consensus de Monterrey reflète une nouvelle approche du développement, et reconnaît que les pays en développement eux-mêmes doivent diriger le processus, que les organismes extérieurs doivent collaborer dans le cadre de partenariats pour aider les pays à atteindre leurs objectifs et que les pays et les bailleurs de fonds doivent collaborer dans un cadre défini par leurs responsabilités et leurs obligations mutuelles. Plus précisément, lorsque les pays en développement s'engagent à procéder à des réformes et à poursuivre de bonnes politiques, les bailleurs de fonds doivent, quant à eux, s'engager à démultiplier et à intensifier leur appui. Le consensus de Monterrey, qui a été conforté par le sommet de Johannesburg, reconnaît également que les bailleurs de fonds doivent non seulement fournir une aide mais aussi abaisser leurs protections tarifaires pour contribuer à la mise en place d'un contexte international ouvert et porteur dans lequel les économies des pays en développement peuvent prospérer. Conformément aux engagements réciproques pris à Monterrey, les pays bailleurs de fonds doivent en outre modifier leur conception des droits de la propriété intellectuelle et examiner de quelle manière il serait possible de stimuler la recherche de médicaments pour lutter contre les maladies qui sont endémiques dans les pays en développement.

7. ***L'adoption de bonnes pratiques par les pays revêt une importance cruciale.*** On a pu constater que les pays dans lesquels les ressources sont utilisées de manière efficace et rationnelle — c'est-à-dire les pays dont la stratégie de réduction de la pauvreté remporte une large adhésion, dont le cadre des dépenses publiques reflète des priorités adéquates, dont les activités sont suffisamment transparentes et dont le mode de gestion des affaires publiques est de nature à donner confiance à la population et aux bailleurs de fonds, qui poursuivent des stratégies sectorielles crédibles et sont dotées d'institutions ayant les moyens de produire des résultats — peuvent absorber efficacement les ressources supplémentaires procurées par les bailleurs de fonds pour élargir la portée des programmes intérieurs. Les ressources des bailleurs revêtent de l'importance, mais ce sont les pays en développement eux-mêmes et l'efficacité avec laquelle ils déploient leurs propres ressources qui contribuent le plus au développement. L'aide a donc un impact maximum lorsque les financements et les conseils des bailleurs de fonds aident les pays à mettre en place des politiques et des institutions propices à la croissance économique, et notamment les structures d'une administration responsable pour assurer l'exécution des projets et des programmes.

8. ***Maximiser l'impact de l'appui des bailleurs de fonds.*** L'aide a des effets qui se font sentir bien au-delà des projets ou des programmes au titre desquels elle a été attribuée car les résultats — positifs et négatifs — d'un projet ou d'une réforme fournissent des informations qui peuvent être utilisées par la suite et contribuent à l'adoption de nouvelles approches. La principale leçon qu'il faut tirer des études de cas est que les bailleurs de fonds et les pays doivent explorer le moyen de maximiser ces impacts positifs en s'engageant à partager leur savoir, à encourager l'acquisition de connaissances, à rechercher et à appuyer des approches fondées sur les faits. Pour atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire — ou tout autre but — il est nécessaire de s'assurer la contribution de tout un ensemble de secteurs. La réalisation des objectifs relatifs à l'éducation nécessite des contributions au niveau, bien sûr, du secteur

de l'éducation mais aussi des secteurs des transports et de l'électricité. Il faudra, pour exploiter les connaissances qui peuvent être tirées des projets et des programmes aux fins de la formulation de politiques efficaces, intensifier les efforts pour renforcer les capacités statistiques nécessaires aux décideurs.

9. La modification du comportement des bailleurs de fonds revêt également de l'importance : s'il est vrai qu'il faut améliorer les politiques nationales pour maximiser l'efficacité de l'aide, il est aussi vrai qu'une amélioration des politiques et des pratiques des bailleurs de fonds pourrait accroître cette efficacité. Les bailleurs devraient renforcer l'efficacité des transferts de ressources en s'engageant à replacer leurs activités dans les cadres définis par les pays concernés et à collaborer avec d'autres organismes de la communauté du développement. L'impact sur le développement serait également renforcé par la fourniture de financements à des titres plus généraux, les dépenses de fonctionnement par exemple ; par l'engagement de financements à long terme au titre des programmes ; et par l'accroissement du rapport coût-efficacité des opérations des bailleurs de fonds qui résulterait de l'octroi d'une plus haute priorité à l'harmonisation des mécanismes et des processus de ces derniers.

10. Certaines de ces leçons sont nouvelles, d'autres non. L'importance de bonnes politiques, alignées sur les stratégies sectorielles définies par les pays eux-mêmes, de l'amélioration des pratiques des bailleurs de fonds et de l'harmonisation de leurs démarches a été clairement démontrée par les études consacrées à l'efficacité de l'aide. Par contre, c'est la première fois que ces éléments sont regroupés dans un cadre convaincant qui appelle à l'action. C'est aussi la première fois que le climat est propice au changement, maintenant que le consensus de Monterrey et, plus récemment, le Sommet de Johannesburg ont fait ressortir le caractère impérieux de ces questions.

11. Le problème consiste donc à transformer les enseignements théoriques en actions spécifiques et concrètes, à examiner les facteurs et les incitations qui ralentissent les progrès que peuvent accomplir les pays et les organismes de bailleurs de fonds, et à nous consacrer avec une énergie renouvelée à procéder aux changements institutionnels nécessaires à la réalisation de notre but commun, qui est d'atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire et de promouvoir la croissance et le progrès social dans tous les pays en développement.

III. LEÇONS TIRÉES DES ÉTUDES DE CAS

12. Afin de passer de la théorie à la pratique, la présente section examine les leçons tirées pour chaque pays des programmes nationaux et de ceux des bailleurs de fonds, à partir d'exemples représentatifs pris dans trois secteurs : l'éducation ; le VIH/SIDA et les maladies transmissibles ; et l'approvisionnement en eau et le développement de proximité. Considérées globalement, ces études de cas permettent de faire preuve d'un certain optimisme quant à la possibilité d'accroître l'impact des activités sur le développement, car elles témoignent des accomplissements et des enseignements retenus. Elles font également ressortir les problèmes majeurs, les obstacles à l'efficacité auxquels il convient de s'attaquer au plus tôt. Le présent examen fait état de diverses

considérations qui ont trait aux pays et aux bailleurs de fonds, considérés séparément et conjointement.

13. Les études de cas, qui sont présentées dans un document parallèle, témoignent de l'existence d'un large consensus sur les principaux facteurs qui, lorsqu'ils sont réunis, créent un environnement favorable à la croissance et au progrès social (voir figure 1) :

- Des **politiques** rationnelles et des autorités nationales déterminées, appuyées par un cadre de dépenses adaptées, une exécution budgétaire efficace et une bonne gouvernance ;
- Des **capacités** opérationnelles suffisantes pour exécuter les programmes à tous les niveaux, notamment pour permettre aux communautés de réellement participer aux programmes, et des incitations adaptées pour que les pays puissent concrétiser par leur action sur le terrain les politiques et l'engagement des autorités nationales ;
- Des ressources **financières** pour accroître la portée des programmes qui donnent de bons résultats et atteignent tous les segments de population ciblés ; et
- La recherche de **résultats** — c'est-à-dire la nécessité de justifier les activités au plan de l'apprentissage et des résultats — de manière à ce que les politiques et les programmes reposent sur les observations empiriques des problèmes et des solutions qui ont pu leur être apportées.

Chaque fois que ces facteurs ont été réunis, et que les bailleurs du fonds ont appuyé les efforts entrepris, l'impact de ces derniers a été notable comme le montrent les études de cas présentées à titre d'exemple.

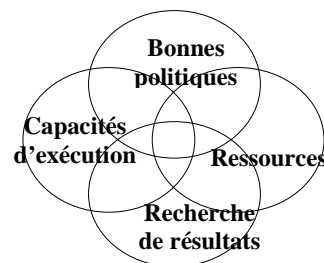
A. Enseignements pour les pays

1. Pour obtenir de bons résultats, il faut que le pays affiche une bonne performance économique.

14. Une bonne performance macroéconomique accroît considérablement la probabilité de bonnes réalisations dans un secteur quelconque ; en revanche, il est rare que les interventions menées au niveau des projets ou des programmes aboutissent en l'absence d'un minimum de résultats économiques et d'un certain degré de responsabilisation (voir l'encadré 1).

- **Éducation.** L'Initiative pour l'accélération de l'aide en faveur de l'Éducation pour tous (EPT) montre bien l'importance primordiale des performances puisqu'elle cible les pays pour lesquels une stratégie de réduction de la pauvreté a été agréée, qui sont résolument déterminés à mobiliser des ressources intérieures pour l'enseignement primaire et à instituer des réformes pour assurer la qualité et l'efficacité de la prestation des services d'éducation,

Figure 1. Cadre pour l'obtention de résultats et l'élargissement des actions



et qui ont établi un plan approprié pour le secteur de l'éducation. Ces critères de réalisation, ainsi que d'autres, sont présentés dans un « cadre indicatif » qui définit une série de normes minimales également qualifiées de « facteurs de réussite » associées à l'achèvement des études primaires dans le monde entier. Les pays qui opèrent dans ce cadre ont été invités à participer à l'initiative ; les autres pays le seront dès qu'ils auront satisfait aux critères de réalisation².

Encadré 1. Indicateurs de performance des pays et appui des bailleurs de fonds

Les études consacrées à l'efficacité de l'aide permettent de penser que les pays qui obtiennent de bons résultats utilisent l'aide de façon plus efficace^a. On s'accorde de plus en plus à reconnaître l'intérêt de cibler l'appui des bailleurs de fonds en fonction des performances des pays, et l'on a entrepris d'examiner la possibilité d'utiliser des instruments comme l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA) de la Banque mondiale pour accroître la cohérence des apports des bailleurs de fonds et les orienter vers les pays qui peuvent utiliser l'aide de la manière la plus efficace. Il est bon de savoir que la performance de nombreux pays, telle qu'elle est mesurée par ces indicateurs, est satisfaisante. Sur les 136 pays considérés, 108 (80 %) ont reçu une note égale à au moins « 3 » et sont considérés pouvoir utiliser l'aide de manière efficace ; le nombre de ces pays est en outre en augmentation.

Ces instruments font l'objet de certaines controverses. La définition d'une « bonne performance » ne fait certainement pas l'unanimité, pas plus que le niveau auquel il faut placer la barre. Sachant que la vie et le bien-être d'êtres humains sont en jeu, nombreux sont ceux qui souhaiteraient ne pas avoir à utiliser uniquement des instruments de sélection et jugent regrettable l'idée que certains pays pourraient ne pas être admissibles à participer à une initiative aussi importante que l'Éducation pour tous. (En fait, l'Initiative pour l'accélération de l'aide en faveur de l'EPT fournit une aide spéciale aux cinq pays qui ne rentrent pas encore dans son « cadre indicatif » pour les aider à améliorer leur performance et remplir les conditions nécessaires pour être admissible à bénéficier d'une assistance accélérée ; en effet, les 50 millions d'enfants non scolarisés qui habitent dans ces pays revêtent une importance considérable eu égard à l'objectif d'un enseignement primaire universel^b.)

Les observations effectuées dans les pays qui n'ont ni les politiques, ni la gouvernance, ni les cadres institutionnels nécessaires pour utiliser l'aide de manière efficace sont consternantes. Dans les pays à faible revenu qui n'ont probablement pas les moyens d'utiliser efficacement des transferts financiers importants, les bailleurs de fonds peuvent porter leurs efforts sur le renforcement des capacités et la poursuite d'un programme limité de réformes rationnelles sur le plan économique et socio-politique. Dans ce contexte, des programmes menés au niveau sous-national, axés sur la population, dans les domaines des soins de santé de base et de l'éducation donnent souvent de meilleurs résultats lorsqu'ils sont réalisés par des entités non gouvernementales^c.

^a Ian Goldin, Halsey Rogers, et Nicholas Stern, *The Role and Effectiveness of Development Assistance: Lessons from World Bank Experience*, Économie du développement, Banque mondiale, 2002 ; et David Dollar et Lant Pritchett, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*, Rapport de recherche sur les politiques, Banque mondiale (New York : Oxford University Press, 1998).

^b Bangladesh, Inde, Nigéria, Pakistan et République démocratique populaire du Congo.

^c *Report on the World Bank Group Task Force on Low-Income Countries Under Stress (LICUS)* (SecM2002-0367), 28 juin 2002 (Résumé analytique traduit en français sous le titre « Groupe de la Banque mondiale - Rapport du groupe de travail sur les pays à faible revenu en difficulté »).

² L'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous a été lancée en juin 2002, après que le Comité du développement ait donné son adhésion au Plan d'action pour l'EPT, dans le but d'atteindre plus rapidement l'objectif de l'enseignement primaire universel. Un document antérieur (DC2002-005/Rev1), préparé pour les réunions de printemps d'avril 2002 décrit les fondements analytiques et théoriques du « cadre indicatif » de l'Initiative pour l'accélération de l'aide en faveur de l'EPT.

15. **Alignement des actions menées sur les stratégies de réduction de la pauvreté.**

Adopter la stratégie de réduction de la pauvreté d'un pays comme point de départ permet de s'assurer que tous les programmes des bailleurs de fonds s'inscriront dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente du développement axée sur la réduction de la pauvreté et appuyée par un budget et un cadre des dépenses à moyen terme rationnels établi par le biais d'un processus consultatif national (ayant l'adhésion du pays), de nature à assurer la compatibilité des objectifs intersectoriels et la fixation de priorités appropriées pour les dépenses³.

- **Éducation.** Grâce à l'engagement des autorités politiques, l'Ouganda a réuni tous ces éléments, et les bailleurs de fonds ont, en contrepartie, fourni un solide appui à la poursuite du plan général de réduction de la pauvreté en poursuivant un large éventail de programmes et de projets au niveau national ou sectoriel. Des choix difficiles doivent toutefois être faits avant qu'il ne soit possible d'aller plus avant. En Ouganda, l'achèvement d'une scolarité primaire universelle est un objectif fondamental du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) et le budget de l'éducation reflète déjà l'engagement déterminé pris à l'égard de l'enseignement primaire. Il sera crucial d'améliorer la qualité de l'enseignement en réduisant les effectifs des classes et en augmentant le nombre de manuels scolaires disponibles pour pouvoir continuer de relever les taux d'achèvement. Les dépenses occasionnées par ces efforts auraient, toutefois, pour effet d'accroître encore le niveau global des allocations budgétaires au profit de l'enseignement primaire, au détriment d'autres secteurs. L'Ouganda a entrepris d'examiner la possibilité d'une augmentation des niveaux de dépenses dans son cadre macroéconomique actuel.
- **Santé.** La Mauritanie fournit un exemple de la manière dont le processus du DSRP et l'apport de ressources dans le cadre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ) peuvent accroître l'aptitude d'un pays à promouvoir la santé, surtout parmi les couches les plus pauvres de la population. Le DSRP 2000 a fourni les orientations nécessaires à l'amélioration du financement des soins de santé primaires et des programmes de santé publique hautement prioritaires, et notamment à l'augmentation des montants consacrés aux dépenses courantes indispensables, au détriment des dépenses d'équipement. Le budget de la santé de 2002, qui est plus élevé de 58 % que celui de 2001, donne lieu à une hausse considérable des dépenses au titre des médicaments essentiels et alloue 40 % de la totalité des fonds aux services de santé primaire. Le volume des ressources affectées aux régions pauvres et à l'amélioration des incitations offertes aux professionnels de la santé pour les encourager à fournir leurs services aux populations pauvres des zones rurales, a également augmenté.

³ Pour les pays admissibles à emprunter à l'IDA, cette stratégie globale est décrite dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ; les pays en développement qui ont un revenu plus élevé peuvent avoir des processus similaires.

2. Les stratégies de réduction de la pauvreté doivent être appuyées par des priorités budgétaires appropriées, un processus d'exécution budgétaire efficace et une bonne gouvernance.

16. Pour être efficace, les stratégies doivent être appuyées par un budget ; il est donc essentiel d'établir un cadre rationnel des dépenses publiques, qui reflète des priorités de dépenses intersectorielles appropriées pour pouvoir appuyer une stratégie de réduction de la pauvreté. Il importe que les allocations budgétaires soient fixées de manière à donner la priorité aux dépenses qui ont pour effet de réduire la pauvreté ; il importe aussi que les autorités s'engagent à améliorer l'exécution du budget, la gouvernance et la justification de l'emploi des deniers de l'État.

- Des études récemment effectuées montrent que les budgets des pays qui ont un DSRP font état de dépenses plus « favorables aux pauvres »⁴.
- Des instruments de responsabilisation sociale et publique telle que les bulletins de note des citoyens et les suivis des dépenses peuvent aider à mesurer l'efficacité de l'exécution du budget. Au Malawi, par exemple, des instruments « d'audit communautaire » servant à mesurer la qualité de la prestation des services ont été mis au point pour le Fonds d'action sociale ; ils seront modifiés de manière à pouvoir être utilisés dans le cadre de la fourniture d'une aide alimentaire d'urgence. Aux Philippines, une « feuille de note remplie par les citoyens » indiquant dans quelle mesure les services d'éducation, de santé, de logement et de crédit rural atteignent les personnes auxquelles ils sont destinés, est utilisée dans le but d'améliorer la performance des organismes publics. Au Mali, un examen des dépenses publiques à caractère participatif a permis aux parties prenantes et aux organisations non gouvernementales (ONG) de suivre l'évolution des dépenses publiques et de fournir des informations aux communautés locales.
- L'engagement des autorités est absolument indispensable, surtout lorsqu'il s'agit de maladies qui laissent des stigmates, comme la tuberculose ou le VIH/SIDA, ou de domaines délicats comme la contraception. Le programme adopté par la Thaïlande pour réduire la taille moyenne des ménages en offre un exemple : lorsque le sénateur Meechai est devenu Ministre de la Santé, il a appuyé avec une détermination inébranlable le programme de contrôle des naissances en Thaïlande et, ce faisant, a contribué dans une mesure cruciale au succès de ce dernier.

⁴ Étude du FMI citée dans le document intitulé *The Role and Effectiveness of Development Assistance*, op. cit. L'étude entend par dépenses « favorables aux pauvres » les dépenses budgétaires globales au titre de l'éducation et de la santé. Lorsque les dépenses « favorables aux pauvres » augmentent, il est utile de réaliser des « études de l'incidence des dépenses au plan des avantages » ; ces études se basent généralement sur des enquêtes auprès des ménages pour déterminer quels sont les groupes de revenus qui profitent des ressources de l'État.

Les exemples précédents montrent également à quel point il est important de disposer de données satisfaisantes pour mesurer les performances et aussi appuyer des approches fondées sur les réalisations.

3. *Pour changer d'échelle, il faut que des politiques sectorielles rationnelles aient été formulées et que le pays dispose des capacités nécessaires.*

17. Pour que l'impact des opérations dépasse le cadre des seules interventions au niveau des projets, les pays doivent avoir mis en place des politiques sectorielles propices, être dotés d'institutions qui peuvent les appliquer et avoir des mécanismes de prestation de services efficaces. (Les problèmes posés par la formulation de politiques sectorielles fondées sur les faits et l'importance que revêt l'alignement de l'aide des bailleurs de fonds sur ces politiques sont examinés à la section 6). Si l'une quelconque de ces conditions n'est pas remplie, l'impact de l'opération sera limité.

- ***L'approvisionnement en eau et le développement de proximité.*** Au Ghana, la décentralisation et la réforme du secteur de l'eau ont ouvert ce dernier au secteur privé et ont donné aux ONG et aux communautés locales le droit de gérer les ressources en eau pour la collectivité. Ce faisant, elles ont créé les conditions nécessaires à un développement de proximité dans le secteur de l'eau. Les réformes institutionnelles ont donné lieu à la mise en place d'un cadre réglementaire efficace et à l'établissement des normes techniques, financières et administratives qui permettront aux prestataires des services à l'échelon de la communauté d'être viables et de développer leurs services. Dans ce contexte politique et institutionnel favorable, les ressources locales et celles des bailleurs de fonds ont financé plus de 1 100 projets durables d'approvisionnement en eau gérés au niveau des communautés. Le gouvernement vise à approvisionner en eau 85 % des 23 000 villages ghanéens d'ici 2009 par le biais de cette initiative de développement de proximité appuyée par plusieurs bailleurs de fonds.
- ***Le VIH/SIDA et les maladies transmissibles.*** Grâce à ses énormes ressources institutionnelles et capacités d'exécution (un réseau national de centres de santé et de prestataires formés), la Chine a pu adopter et étendre la portée de programmes efficaces de lutte contre la tuberculose et le paludisme et considérablement réduire la prévalence de ces maladies. Ces progrès ont été facilités par le renouvellement de l'engagement pris au niveau national et provincial de consacrer des ressources à la santé publique et par les modifications apportées aux incitations offertes aux prestataires. L'appui des bailleurs de fonds a permis de démultiplier les ressources nationales, d'améliorer la qualité des prestations, d'accélérer le processus d'élargissement de leur portée et d'accroître leur viabilité. S'agissant du VIH/SIDA, la Chine devra promouvoir plus résolument son plan national si elle veut réellement s'attaquer à la menace posée par le VIH, lutter contre les stigmates associés au virus et formuler des mesures techniques et financières efficaces qui permettront d'élargir la portée des actions sur le terrain. Sans ce plan

directeur, ni l'ampleur de son réseau ni ses ressources financières ne permettront à la Chine de changer l'échelle de l'action menée pour faire face à cette nouvelle menace.

- **Éducation.** En Ouganda, les réformes du secteur de l'éducation ont sensiblement accru les financements à ce titre et ont donné lieu à l'abolition des frais de scolarité pour les quatre premiers enfants de chaque famille. Les taux de scolarisation primaire et l'équité entre les sexes se sont nettement améliorés, mais le taux d'achèvement des études primaires n'a pas progressé au même rythme. Selon les évaluations, la qualité de l'éducation a sensiblement baissé parallèlement à l'augmentation des effectifs des classes et à la diminution du nombre de manuels par élève. Un changement radical de politique a été opéré, qui a eu pour effet de décentraliser les opérations de financement pour accroître les ressources des écoles et compenser la contraction des ressources procurées par les droits de scolarité ; la qualité de l'enseignement et les taux de rétention témoignent déjà d'une amélioration. À l'inverse, le Malawi, qui avait aboli les droits de scolarité en 1994 a observé une brusque augmentation des taux de scolarisation primaire. Dans ce pays, toutefois, l'absence de réforme réelle a contribué à éroder encore plus la qualité de l'enseignement et les progrès réalisés disparaissent peu à peu maintenant que les parents ne considèrent plus que la scolarisation de leurs enfants est plus importante que la contribution de ceux-ci au revenu total de la famille.

Une récente étude expose l'impact limité des ressources dans un cadre de politique précaire en démontrant qu'un accroissement de l'efficacité de la prestation des services et une amélioration des politiques sectorielles et institutionnelles pourraient « financer » les trois-quarts de l'augmentation des dépenses requise pour atteindre un taux d'achèvement de l'enseignement primaire de 100 % dans un pays africain⁵.

4. Le renforcement des capacités aux différents niveaux et la participation des parties prenantes sont essentielles à un changement d'échelle

18. La viabilité et le changement d'échelle des interventions dépendent fondamentalement du sentiment d'adhésion généré par la participation des parties prenantes. Dans les pays industrialisés, les produits de consommation qui sont recherchés sont ceux qui ont été conçus compte dûment tenu des préférences des consommateurs. De même, les projets et les programmes de développement qui donnent de bons résultats sont établis en toute connaissance des pratiques et préférences locales, plutôt que sur la base de « modèles généralisés » à l'échelle internationale de la manière dont les populations

⁵ *Achieving the Millennium Goals in Africa: Progress, Prospects, and Policy Implications*, Global Poverty Report 2002, document préparé par la Banque africaine de développement en collaboration avec la Banque mondiale, et avec la contribution de la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et le FMI, juin 2002, page 17.

ou les villages devraient se comporter et de ce qu'ils devraient souhaiter⁶. L'approche du développement de proximité est un moyen efficace de prendre en compte les connaissances et les préférences locales.

- ***Approvisionnement en eau et développement de proximité.*** Un projet de développement de proximité conçu pour approvisionner en eau les communautés rurales du bassin du Nil a fait prendre conscience aux consommateurs locaux des problèmes associés à la rareté de l'eau, les a sensibilisé aux multiples usages qui se font concurrence (eau potable, hydroélectricité, irrigation, bassin versant et environnement, consommation en aval et consommation de plusieurs pays). Cette approche a contribué à assurer une correspondance entre la demande exprimée par les populations locales et les priorités établies au niveau national/du bassin.
- ***Le VIH/SIDA et les maladies transmissibles.*** En Ouganda, les consultations tenues avec les parties prenantes au sein des communautés et des groupes religieux et avec les personnes ayant contracté le VIH/SIDA ont permis de formuler une stratégie nationale remportant l'adhésion générale pour lutter contre l'épidémie de sida. Cette approche, conjuguée au succès remporté dans le cadre des nouvelles mesures prises pour sensibiliser les jeunes, prévenir les infections et fournir des soins au foyer, a permis de ramener le taux de prévalence du VIH chez les adultes de 8,3 % en 1999 à 5 % en 2001. Le Pérou a, de même, mobilisé les communautés et les ONG dans le cadre de la stratégie qu'elle poursuit pour atteindre 70 % des habitants souffrant d'une tuberculose évolutive et a porté son taux de guérison à plus de 85 %. Au Brésil, la participation de la population locale et le recours à des agents sanitaires des communautés ont contribué dans une mesure cruciale à réduire les maladies de l'enfance dans le nord-est et à réduire le nombre de décès juvéniles dû à la diarrhée au cours des dix dernières années.
- ***Éducation.*** En El Salvador, le transfert des ressources et de la responsabilité des activités de gestion aux communautés, dans le cadre d'un nouveau modèle de gestion des affaires scolaires, a donné lieu à un triplement du nombre d'enfants inscrits dans des centres préscolaires (qui est passé de 14 à 40 % du total entre 1989 et 1997). Cette même stratégie de développement de proximité a permis de porter les taux d'inscription dans les classes de la première à la neuvième année de 82 à 96 %. Les progrès sont encore plus remarquables dans les zones rurales, où le nombre des enfants inscrits dans des centres préscolaires a été multiplié par 13.

Le développement de proximité n'est toutefois pas une panacée : par exemple, un grand nombre d'études consacrées à ce type de développement confirme que les communautés choisissent toujours l'obtention d'un accès à de l'eau salubre de préférence à une amélioration de l'assainissement même s'il a été établi que l'amélioration de

⁶ *Rural Water Projects: Lessons from OED Evaluations*, Document de travail de l'OED n°3, Banque mondiale, mars 2000.

l'assainissement est nécessaire à l'obtention d'eau propre. (Pour remédier à ce problème, les informations sur l'eau, l'assainissement et l'éducation sanitaire sont souvent présentées aux communautés comme un « tout »⁷.)

19. ***Le renforcement des capacités à différents niveaux – par opposition à la constitution de structures parallèles.*** Le renforcement des capacités revêt une importance cruciale pour les pays en développement, et en particulier pour le développement de proximité. En règle générale, le renforcement des capacités s'est effectué au niveau des communautés, si bien que les attentes et les pratiques de ces dernières ont cessé de correspondre à celles des responsables opérant à un niveau plus élevé et dans les ministères sectoriels. Il est essentiel de procéder à un renforcement des capacités à différents niveaux pour que les approches de bas en haut fondées sur la demande puissent donner de bons résultats.

- Comme on a pu le constater au Ghana, lorsqu'il s'est agi d'accroître la portée des services d'approvisionnement en eau à la demande des communautés, il a été essentiel de procéder au renforcement des capacités de toutes les parties prenantes qui doivent gérer des aspects différents des programmes et des services — c'est-à-dire les parties prenantes au niveau des communautés, des collectivités locales, du ministère sectoriel et des entreprises publiques — pour pouvoir reproduire les projets d'approvisionnement en eau menés localement et assurer leur viabilité. Il a fallu consacrer deux années au renforcement des capacités avant de pouvoir passer à la phase d'exécution.

20. En raison des déconvenues occasionnées par la précarité des institutions locales, les bailleurs de fonds ont parfois tenté de contourner les organismes gouvernementaux. Or, utiliser ou mettre en place des structures d'exécution parallèles, si ce n'est en application d'une politique gouvernementale explicite (ou dans le contexte d'un pays sortant d'un conflit), est rarement une solution qui peut perdurer une fois les bailleurs de fonds partis⁸. Cette manière de procéder draine également les capacités du système et compromet l'élargissement de la portée des interventions.

- ***Secteurs multiples.*** De nombreux bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, constituent souvent des « bureaux d'exécution du projet » dans le but spécifique d'exécuter les projets en dehors des structures du ministère public. Les personnes employées dans ces bureaux sont généralement mieux payées et bénéficient de meilleurs « avantages accessoires » que leurs homologues du ministère. Cela confère une certaine ambiguïté quant à l'importance accordée aux travaux du gouvernement et peut saper le moral. Les services du bureau d'exécution du projet peuvent également avoir intérêt à allonger la durée de la période d'exécution pour accroître leurs gains.

⁷ *NE Brazil Multi-Sector Poverty Alleviation Project*, Banque mondiale.

⁸ L'expérience des pays à faible revenu en difficulté, dans lesquels les bailleurs exécutent souvent des programmes d'éducation ou de soins de santé de base axés sur la population par le biais d'entités non gouvernementales constituées au niveau local (voir encadré 1) confirme la difficulté que présente la viabilité et l'élargissement de la portée des interventions menées dans un tel cadre.

- ***Santé et éducation.*** Pour mieux comprendre les effets directs exercés dans le secteur social, les bailleurs de fonds financent parfois des enquêtes ponctuelles pour suivre les résultats obtenus dans le cadre de leur propre domaine d'action ou phase du projet. Ces initiatives ne contribuent pas à résoudre le problème plus vaste d'un renforcement durable des capacités statistiques institutionnelles au niveau du ministère ou de l'organisme public, de l'établissement de séries statistiques et de séries de données cohérentes ni de la formation du personnel local. L'initiative Paris21 (et les ressources des bailleurs de fonds qui l'appuient) a pour objet de renforcer les capacités des systèmes statistiques nationaux pour éviter que les responsables de l'action publique n'aient, pour fonder leurs décisions, que des statistiques peu récentes ou inadéquates. Cette initiative examinera la manière dont les données qui ont été réunies de cette manière peuvent être intégrées dans les systèmes nationaux. À ce jour, plus d'une centaine de pays en développement participent aux activités de Paris21.

Renforcer les capacités et opérer *dans le cadre* des structures existantes peut exiger du temps et de l'argent, mais aussi produire des résultats plus durables.

B. Enseignements pour les bailleurs de fonds

5. Pour changer l'échelle des opérations, il faut obtenir des ressources supplémentaires des bailleurs de fonds — de manière à atteindre le niveau de services requis — et adopter des modalités de financement plus souples.

21. Accroître la portée de leurs activités est l'un des principaux problèmes auxquels se heurte la communauté des bailleurs de fonds. Trop souvent, les bailleurs ou les gouvernements portent leur attention sur des projets et programmes d'envergure limitée. Il est important de noter ici qu'il faut toujours prévoir d'accroître l'échelle des initiatives qui donnent de bons résultats, pour pouvoir démultiplier les résultats des meilleures approches et avoir un impact positif sur le nombre considérable de pauvres qu'un développement réussi doit permettre d'atteindre. Dans un certain nombre de pays en développement, les éléments nécessaires à un changement d'échelle des activités (DSRP, cadre budgétaire et gouvernance adéquats, politiques sectorielles essentielles, volonté d'obtenir des résultats, et capacités de planification et d'exécution) sont en place. Dans ce cas, le manque de ressources est le principal obstacle à l'élargissement de la portée des services d'utilité publique ; il faut alors obtenir des bailleurs de fonds qu'ils financent les dépenses de fonctionnement associées aux investissements qui auront été effectués.

- ***Le VIH/SIDA et les maladies transmissibles.*** Le Brésil a réalisé des progrès à de nombreux égards : il a défini certaines politiques (y compris le droit, consacré par la constitution, de chaque citoyen à recevoir des soins de santé), il possède des capacités d'exécution, et il compte un secteur privé actif (qui recouvre des ONG, des groupes de citoyens et des associations de personnes ayant contracté le VIH/SIDA) qui collabore avec la société civile à

la lutte contre le VIH/SIDA et d'autres maladies. Bien que les volumes de financement intérieur soient importants, le succès du Brésil est, et restera, déterminé par l'appui des bailleurs de fonds. Par exemple, l'appui financier soigneusement ciblé des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux a contribué de manière stratégique au renforcement des capacités des systèmes de santé dans les États les plus pauvres du nord-est. Les bailleurs de fonds ont, de même, contribué à l'élargissement des programmes axés sur la survie des mères et des enfants et sur les maladies transmissibles dans des pays à faible revenu qui poursuivent des politiques de soins de santé de base judicieuse (Mozambique, Viet Nam).

22. *Le financement des coûts de fonctionnement est une conséquence logique d'une approche axée sur les réalisations.* Dans les secteurs de la santé et de l'éducation, les coûts de fonctionnement (qui sont souvent des coûts en monnaie nationale) constituent l'essentiel des dépenses et se rapportent à des postes tels que les manuels scolaires, les médicaments, les traitements et salaires des employés, les contributions aux régimes de pension, les impôts sur les salaires, les factures des services d'utilité publique, les fournitures de bureau, les transports, les assurances, la location des locaux, les services de nettoyage, les pièces détachées, l'entretien etc.. Dans les pays à faible revenu, 66 % du budget de l'éducation est consacré à des dépenses courantes ; dans certains pays, ces dernières représentent jusqu'à 90 % du coût de la fourniture des services d'éducation. Pour de nombreux pays, l'impossibilité de financer des coûts de fonctionnement croissants est le principal obstacle à l'élargissement de la portée des services ; les pays qui savent qu'ils pourraient compter sur un appui extérieur *durable* pourraient en fait accroître l'échelle de leurs programmes dans ces secteurs.

23. Or, par principe, la plupart des bailleurs de fonds, y compris la Banque mondiale dans le cadre de ses prêts sur projet, imposent des limites au financement des coûts de fonctionnement même lorsque ces derniers sont un facteur essentiel du succès des réalisations du projet au plan du développement. L'opinion d'économistes sur ce que devraient financer les emprunts (« des emprunts à long terme doivent financer des investissements à long terme ») et les préoccupations suscitées par la viabilité du financement des coûts de fonctionnement conduisent souvent les bailleurs de fonds à allouer leurs financements aux « investissements » et aux « actifs productifs ». Certains pays ont, de ce fait, accumulé un surplus d'équipements pour lesquels ils n'ont pas un budget de fonctionnement suffisant.

- *Éducation.* En Guinée, les bailleurs de fonds ont construit 1 700 salles de classe mais le gouvernement n'a pu trouver les financements complémentaires nécessaires pour payer les enseignants, les manuels scolaires et autres matériels. (Depuis lors, des ressources budgétaires au titre des traitements et autres coûts de fonctionnement ont été dégagés dans le cadre de l'Initiative PPTE). Une récente étude de l'OED a établi que la réticence dont fait habituellement preuve la Banque mondiale lorsque s'agit de financer des coûts de fonctionnement s'est traduite par une insuffisance de manuels scolaires et de matériel didactique.

- Madagascar offre un autre exemple frappant : les bailleurs ont aidé à construire tant d'écoles que, dès 1999, le pays comptait 2 919 écoles primaires fermées faute d'enseignants et d'argent pour payer ces derniers. Or, moins de 30 % des enfants en âge d'aller à l'école primaire achèvent les cinq années de ce cycle d'enseignement. Les instituteurs sont si peu nombreux que les bailleurs ont subordonné la construction de nouveaux établissements à la disponibilité d'instituteurs pour les écoles faisant l'objet de leurs projets. Les bailleurs de fonds continuant de financer la construction d'écoles, le gouvernement a réaffecté des enseignants des écoles publiques pour les muter dans les régions couvertes par les projets. Cette manière de procéder a exercé des pressions considérables sur le système, les donateurs se faisant en fait concurrence pour obtenir de nouvelles recrues, et le problème de la pénurie d'enseignants n'a fait que se déplacer.

Ces leçons ont incité la Banque mondiale à envisager la possibilité de lancer une initiative pour revoir sa politique concernant le financement des coûts de fonctionnement dans le cadre des prêts d'investissement⁹. C'est là une décision logique pour l'ensemble des bailleurs de fonds, qui permettra d'accroître l'efficacité, l'efficience et la durabilité de l'aide au développement.

24. ***Pour pouvoir mettre l'accent sur les résultats, il faut revoir les objets des financements des bailleurs de fonds.*** L'accent mis sur les résultats et les réalisations à la suite de Monterrey a d'importantes conséquences pour notre conception des projets. L'important est, non pas le nombre de kilomètres de routes construits, mais le nombre de personnes qui ont accès à des moyens de transport ; ce n'est pas le nombre d'écoles construites mais le nombre d'enfants qui achèvent le cycle de l'enseignement primaire et qui ont acquis des connaissances. Les bâtiments scolaires que les bailleurs de fonds financent actuellement ne peuvent pas être utilisés à des fins productives si les enseignants ne sont pas payés, les manuels scolaires ne sont pas distribués, les installations ne sont pas entretenues, les services d'utilité collective ne sont pas réglés, les frais généraux ne sont pas couverts et, le cas échéant, des uniformes, des logements et des moyens de transport ne sont pas fournis. Par éducation, il faut entendre la qualité de l'apprentissage et non pas simplement le nombre d'enfants scolarisés.

25. La possibilité de financer les coûts de fonctionnement et tout autre coût nécessaire pour produire des résultats s'inscrit dans la logique du pacte de Monterrey. Dans les pays dotés d'un DSRP et d'un cadre des dépenses publiques rationnel, qui respectent des normes appropriées de transparence et de gouvernance dans le cadre des processus de formulation et d'exécution budgétaire, et qui poursuivent une stratégie sectorielle crédible et productive, les bailleurs de fonds sont convenus de sortir du cadre des projets

⁹ Les prêts d'ajustement, qui fournissent un appui budgétaire général, financent implicitement les coûts de fonctionnement. Cette anomalie s'explique par la définition initialement donnée aux prêts effectués à « des fins productives » dans le contexte des prêts d'investissement dans les statuts de la Banque mondiale. Au plan des résultats, on pourrait faire valoir que la distinction qui est faite entre les prêts d'ajustement et les prêts d'investissement sur cette base est une fausse dichotomie. Toute modification qui pourrait être apportée à la politique en vigueur nécessitera l'approbation des administrateurs.

et d'appuyer la stratégie et l'approche *générales* du gouvernement, en faisant transiter une plus grande partie de leurs ressources par le budget national¹⁰. Ils commencent déjà à le faire ; toutefois, il se peut que même si ces interventions sont réalisées avec les meilleures intentions du monde, des problèmes inattendus surgissent.

- **Santé.** Au Brésil et au Ghana, l'appui des bailleurs de fonds au secteur de la santé est fourni dans le cadre d'une approche sectorielle (SWAp), qui donne lieu au regroupement des financements de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds et des ressources budgétaires du pays. Dans le cas d'un pays d'Asie du Sud à faible revenu, les bailleurs de fonds ont proposé de financer conjointement une SWAp pour appuyer les programmes prioritaires dans les domaines de la santé et de la population. Toutefois, malgré l'intérêt manifeste porté par les bailleurs de fonds à cette approche, l'intervention a été retardée de plus d'un an parce qu'il a fallu beaucoup plus de temps et de ressources que prévu pour renforcer les capacités dont disposait le gouvernement pour suivre les procédures de passation des marchés convenues au titre du programme de 2,8 milliards de dollars.
- **Éducation.** En Tanzanie, la Banque mondiale fournit son appui au secteur de l'éducation non plus par le biais de projets d'éducation traditionnels mais en participant à un dialogue soutenu sur les problèmes sectoriels et en fournissant aux pays un appui budgétaire général. En Ouganda, le secteur de l'éducation (entre autres) bénéficie d'un soutien par le biais d'un crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté¹¹.

26. Il importe de recourir davantage à des mécanismes transparents et systématiques pour mettre en commun les ressources des bailleurs de fonds et fournir un appui aux programmes et aux budgets nationaux. Toutefois, les bailleurs de fonds devront examiner les normes fiduciaires et de gouvernance nationales ainsi que les politiques de passation des marchés publics et de gestion financière lorsqu'ils envisagent de fournir un appui global au budgétaire. Les bailleurs de fonds de prêts pourraient procéder conjointement à

¹⁰ Il est important d'établir une distinction entre : i) le financement des dépenses de fonctionnement, ii) la fourniture d'un financement à l'appui du budget, et iii) la démarche suivie par les bailleurs de fonds pour s'assurer que leurs projets sont pris en compte dans le cadre du budget général de l'État. Les coûts de fonctionnement peuvent être couverts dans le contexte des projets, lorsque les bailleurs de fonds financent des postes telles que les traitements et salaires, les fournitures médicales, les matériels loués à bail ou la fourniture de services de la même manière qu'ils financent des postes particuliers des dépenses d'équipement. Il est possible de spécifier des normes pour les documents à fournir. La fourniture d'un financement à l'appui du budget procure généralement à l'État des devises gratuites et peut ne pas être une solution appropriée dans le cas des pays dont les normes de transparence manquent de rigueur. S'assurer que le financement d'un bailleur de fonds est pris en compte dans le budget implique que le projet particulier que finance le bailleur de fonds en question peut être inclus dans le budget de l'État ; en d'autres termes, ces projets ne sont pas des opérations autonomes et extrabudgétaires qui introduiraient des distorsions dans les priorités établies et auraient pour effet de réduire la transparence. Il pourrait s'agir, par exemple, de projets d'investissement ou de projets du secteur privé au titre desquels le gouvernement a fourni une garantie.

¹¹ Les crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté qui procurent un appui budgétaire général sont basés sur des études diagnostiques détaillées des dépenses publiques, de la situation fiduciaire, de la pauvreté et du secteur social. Ils reposent également sur des études économiques et sectorielles consacrées à un secteur déterminé par la Banque, le client et les autres partenaires de développement.

ces examens dans la mesure du possible de manière à fournir des conseils plus cohérents et de meilleure qualité aux pays bénéficiaires¹².

27. Il importe aussi de prendre en compte les effets macroéconomiques que pourraient avoir les entrées de ressources au titre de l'aide lorsque que ces dernières sont importantes par rapport à la taille de l'économie et sont essentiellement consacrées à des biens et services non échangeables destinés au marché intérieur. Le FMI et la Banque mondiale sont convenus qu'un accroissement de l'aide est généralement présumé être favorable au développement économique des pays bénéficiaires, et que les limites imposées par la capacité d'absorption des pays sont, dans la plupart des cas, plus contraignantes que les limites macroéconomiques.

28. **Mise en garde sur les coûts de fonctionnement.** Les pays et les bailleurs de fonds qui envisagent de financer les coûts de fonctionnement doivent continuer de prendre en compte la capacité d'endettement du pays et la contribution au développement de ce type de financement (c'est-à-dire le taux de rendement économique implicite des dépenses ordinaires). Les pays doivent continuer de faire preuve de prudence lorsqu'ils contractent une dette, et la pratique consistant à financer des actifs par des emprunts et les dépenses courantes par des recettes courantes reste valable. Dans tous les pays, surtout les plus pauvres, où les ressources procurées par l'aide constituent une part importante du budget, la durabilité et la prévisibilité de l'appui des bailleurs de fonds (au niveau national et sectoriel et à celui des entités) revêt une importance cruciale, de même que l'existence de mécanismes qui permettraient d'éviter à un pays d'être tributaire de l'aide. Enfin, les circonstances dans lesquelles il est justifié d'emprunter pour financer des coûts de fonctionnement doivent être clairement énoncées.

29. Il n'existe pas actuellement de mécanisme qui permettrait de garantir un engagement à long terme des bailleurs de fonds, bien que l'approche par programme gagne du terrain et que, à Monterrey, les bailleurs de fonds se soient engagés à fournir une aide accrue aux pays qui obtiennent de meilleurs résultats. Les instruments que peuvent utiliser les bailleurs de fonds, tels que les prêts-programmes évolutifs et les prêts-programmes d'ajustement de la Banque mondiale *indiquent*, mais ne garantissent pas, un engagement de longue durée. Il importe que les bailleurs examinent de quelle manière ils pourraient prendre des engagements à plus long terme et les exécuter. En absence de tels mécanismes, même lorsque les bailleurs de fonds poursuivent de longue date des programmes importants dans un pays (comme en Ouganda, où 45 % des dépenses budgétaires sont financées par les bailleurs de fonds ou au Népal qui, lui aussi, est tributaire de l'aide), il faudrait que les pays puissent avoir recours à un dispositif d'action conjoncturelle pour faire face aux « chocs au niveau de l'aide » et déterminer de quelle manière les dépenses pourrait être comprimée au cas où les flux d'aide des bailleurs de fonds diminueraient brusquement.

¹² Les instruments qui peuvent être utilisés pour procéder à une analyse fiduciaire, tels que les *évaluations de la politique et des institutions nationales* ou les *évaluations de la responsabilité financière d'un pays* de la Banque mondiale facilitent ce diagnostic et servent de justification fiduciaire à la participation de la Banque mondiale à des interventions conjointes.

30. **Rôle de coalitions mondiales dans des domaines prioritaires.** La nécessité impérieuse et le coût de l'action à mener pour faire face à la crise de développement que pose le VIH/SIDA montrent la contribution que peuvent avoir des coalitions mondiales (comme l'ONUSIDA). Les coalitions mondiales ont un important de mobilisation et peuvent contribuer à formuler un cadre de résultats, à fournir une base technique pour les travaux de recherche, à calibrer les plans d'action des organismes et à suivre les résultats. Elles peuvent aussi mobiliser l'attention du public et, ce faisant, lever des ressources supplémentaires. Ces programmes donnent les meilleurs résultats lorsqu'ils complètent les programmes nationaux et canalisent l'appui des bailleurs de fonds.

- **VIH/SIDA.** Des mesures de financement spéciales (comme l'établissement du *Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme*) peuvent être justifiées dans le cas d'une crise comme celle provoquée par le VIH/SIDA, contre laquelle il n'est déjà plus possible de lutter au moyen des seuls budgets habituels et des capacités disponibles dans les pays, et qui est considéré de manière universelle comme un problème de développement qui sort du cadre des frontières nationales, menace le bien-être de la population et compromet le progrès socioéconomique, la productivité, la cohésion sociale, voire même la sécurité internationale.
- **Éducation.** L'Initiative EPT est explicitement intégrée dans les processus du DSRP et des budgets nationaux, et appuie les stratégies sectorielles des pays en leur fournissant des ressources additionnelles.

31. Toutefois, il importe de choisir entre des approches ciblées et la poursuite d'une action concertée pour renforcer les politiques et les budgets au niveau des pays. La mise en place de programmes ayant un but précis, auquel des ressources sont affectées, et pour lesquels des structures d'exécution parallèle sont établies va à l'encontre de la poursuite d'actions dans les cadres budgétaires et sectoriels d'un pays, notamment dans le but de renforcer ces derniers, et compromet les approches ciblées sur les réalisations et basées sur les partenariats que les bailleurs de fonds se sont engagés à poursuivre. Par ailleurs, pour donner de bons résultats, les interventions menées pour lutter contre le VIH/SIDA dépendant une mesure très importante de l'efficacité générale du secteur de la santé. Si les capacités du secteur de la santé diminuent alors même que des ressources sont acheminées vers ce dernier, les objectifs associés à la lutte contre le sida peuvent être compromis. À terme, ces initiatives devraient se rapprocher pour, en fin de compte, se confondre avec les programmes et budgets de santé publique des pays¹³.

- Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme doit encore surmonter le problème qui consiste à intégrer son appui financier dans le cadre global des financements des bailleurs de fonds et l'harmonisation de leurs interventions au niveau des pays, et en particulier à trouver le moyen d'assurer la justification des actions menées au titre des programmes et le suivi de ces derniers.

¹³ Le *Programme plurinational de lutte contre le VIH/SIDA* (MAP) de la Banque mondiale suit cette approche intégrée.

32. **Amélioration du coût-efficacité de l'aide des bailleurs de fonds.** Parce que les montants de l'aide des bailleurs de fonds sont limités, il est important que chaque dollar disponible produise le maximum de résultats. Bien que des progrès aient été accomplis en ce qui concerne le déliement de l'aide « liée », les prescriptions relatives à la passation de marchés avec des fournisseurs nationaux continuent de s'appliquer dans plusieurs importants programmes de bailleurs de fonds, et l'aide liée reste une cause d'inefficacité dans le processus de transfert des ressources. Il est essentiel de délier l'aide pour pouvoir mieux coordonner et justifier les dépenses. Il est aussi possible d'améliorer le rapport coût-efficacité de diverses autres manières :

- **L'acheminement d'un plus grand volume de ressources vers le bénéficiaire.** Avant que l'Ouganda n'ait entrepris sa réforme de l'éducation, 13 % seulement du budget de l'enseignement primaire hors salaires parvenait aux écoles ou profitaient aux élèves. Cette proportion a été portée à 90 % grâce un mécanisme de responsabilisation novateur dans le cadre duquel les écoles doivent afficher, pour examen par les membres de la communauté, le budget qui leur est alloué et les usages qu'elles feront des ressources ainsi fournies. Des mécanismes de renforcement de la transparence au niveau des communautés similaires ont donné lieu à des améliorations remarquables dans le cadre des projets financés par la Banque au Cambodge et en Guinée, qui prévoient maintenant d'utiliser de manière systématique ces mécanismes dans l'ensemble du secteur de l'éducation. Des dispositifs de responsabilisation sociale ont aussi été mis à l'essai dans le cadre d'autres projets et d'autres pays.
- Au Brésil, une approche plurisectorielle du développement rural menée à l'initiative des communautés a permis de faire parvenir 94 % des ressources disponibles aux bénéficiaires. Elle remplace un programme de « développement rural intégré » qui ne permettait aux destinataires de recevoir que 20 % des ressources du programme ; un programme plurisectoriel similaire mené à l'échelle fédérale a permis d'acheminer 40 % des ressources vers les bénéficiaires dans dix États¹⁴. Selon les évaluations, les frais généraux et les charges administratives liés à l'administration centralisée de projets complexes sont la principale cause de la faiblesse du pourcentage des ressources atteignant les bénéficiaires dans les programmes antérieurs.
- **L'optimisation des ressources des bailleurs de fonds.** Différents bailleurs de fonds peuvent afficher des réalisations très différentes pour un même montant d'aide. En Guinée, par exemple, le coût de la construction d'écoles primaires allait de 130 à 878 dollars le mètre carré selon le bailleur de fonds. En d'autres termes, pour un même montant en valeur absolue, dans le même pays et dans le même secteur, un bailleur de fonds aurait pu construire sept fois plus d'écoles qu'un autre. La construction d'un centre de formation des enseignants a coûté 1,5 million de dollars à un bailleur de fonds contre

¹⁴ POLONORDESTE (1975-1985) et *Northeast Rural Development Program* (1985-93, Banque mondiale.

400 000 dollars environ pour d'autres donateurs. En Guinée, les indemnités journalières versées par les bailleurs de fonds aux employés du ministère en déplacement dans le pays sont allées de l'équivalent (en francs guinéens) de 3,5 à 15 dollars, ce qui a eu pour effet de créer des distorsions au niveau des incitations, les bailleurs de fonds semblant « faire monter les enchères » pour s'assurer la participation de fonctionnaires à des formations, des conférences et des ateliers. (Un barème unique des indemnités journalières est maintenant en vigueur). Dans un autre pays, le coût de construction d'une salle de classe est allé de 6 000 à 24 000 dollars ; en d'autres termes un bailleur de fonds a pu obtenir quatre fois plus d'un produit donné qu'un autre bailleur de fonds à montant égal¹⁵.

33. Il est souvent possible d'améliorer le rapport coût-efficacité en changeant de méthode — plutôt qu'en appliquant mieux la méthode employée jusque là. Au Brésil, l'adoption d'approches du développement de proximité de préférence à la poursuite d'opérations traditionnelles de travaux publics gérées de haut en bas a permis de réaliser des économies budgétaires de l'ordre de 30 à 40 % pour les projets d'infrastructure dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'irrigation. Au Ghana, le prix des trous d'eau a chuté d'environ 50 % sous l'effet de l'intensification de la concurrence résultant de la fourniture d'un plus grand nombre de biens et de services par le secteur privé intérieur en sus des biens et services fournis par une entreprise du secteur public¹⁶.

34. **Maximisation de l'impact.** L'efficacité de l'appui des bailleurs de fonds dépend dans une mesure cruciale du pourcentage de l'aide qui atteint les bénéficiaires ultimes. Il est essentiel d'accroître la « part revenant au bénéficiaire » et de s'assurer que les ressources des bailleurs de fonds sont disponibles au point de service (écoles, centres de soins de santé, communautés) pour obtenir un impact. Des instruments tels que des *enquêtes sur le suivi des dépenses* et les *examens des dépenses publiques à caractère participatif* peuvent contribuer à l'identification de l'ampleur et des sources de déperditions. Ils accroissent également la responsabilisation au niveau national en mettant les informations à la disposition des citoyens qui peuvent demander aux représentants de l'État de leur rendre des comptes. Comme indiqué plus haut, l'efficacité de ces instruments dépend de l'existence d'une base des données fiables, de données de référence permettant de faire un état des lieux initial et de capacités de suivi et d'évaluation.

35. La réalisation d'analyses conjointes et l'échange d'informations et de connaissances entre les bailleurs de fonds et les pays, ainsi que l'établissement d'un inventaire des « mécanismes de transparence » éprouvés présenteraient de très gros avantages pour les bailleurs de fonds comme pour les pays.

¹⁵ Ces exemples sont tirés de récents rapports d'évaluation de projets menés par la Banque mondiale dans le secteur de l'éducation.

¹⁶ Banque mondiale : *Rural Poverty Alleviation Program* dans le nord-est du Brésil ; et *Community Water Supply* au Ghana.

- L'optimisation des ressources dépend des normes de conception retenues (qui sont parfois qualifiées de « plaqué-or » lorsqu'elles sont trop rigoureuses), de la source et des types de matériaux, des méthodes utilisées pour la passation des contrats et des marchés, du choix des consultants et des modalités d'exécution. Les « déperditions » dues à une piètre gouvernance doivent également être examinées. En Bosnie, par exemple, le coût de construction a pu être réduit de presque moitié à la suite de la réforme des procédures de passation des marchés et de l'établissement d'une plus longue liste d'entreprises admissibles.
- Les bailleurs de fonds pourraient jauger leurs projets et programmes par référence aux données relatives aux marchés passés ou aux coûts enregistrés par d'autres bailleurs de fonds opérant dans le même pays où le même secteur pour comparer le degré d'optimisation des ressources et améliorer leur rapport coût-efficacité. Les données sur les paramètres des coûts de base des projets (les « palmarès » des coûts) provenant de projets menés par les bailleurs de fonds dans différents secteurs, pour aussi approximative qu'elles soient, pourraient également aider les bailleurs de fonds et les pays qui souhaitent tirer le maximum de leurs investissements à concevoir leurs projets de la même manière que les propriétaires comparent les devis proposés par les entrepreneurs avant de se lancer dans des travaux de construction.

6. Les partenariats sont efficaces, mais l'harmonisation des politiques et des procédures des bailleurs de fonds et leur alignement sur les priorités des pays doivent encore beaucoup progresser.

36. Les dispositifs de collaboration peuvent contribuer puissamment à mobiliser les bailleurs de fonds et le pays autour de cadres convenus. Ils a) facilitent l'établissement de priorités et l'impact ; b) suscitent l'adhésion aux valeurs des programmes, aux politiques et aux objectifs ultimes, forçant les bailleurs de fonds comme le pays à se projeter au delà des objectifs limités d'un projet ; c) gèrent et réduisent les coûts de transaction incombant au client ; et d) renforcent la maîtrise des projets par le pays. Tous ces facteurs sont essentiels au changement d'échelle de l'action en faveur du développement¹⁷.

37. ***Il y a beaucoup à gagner d'une communauté de vues et d'une concordance des stratégies et de l'approche.*** Le fait que les bailleurs de fonds agissent en ordre dispersé monopolise des capacités techniques et administratives trop rares, et il y a beaucoup à gagner de l'instauration d'une communauté de vues. Les partenariats introduisent davantage de cohérence dans les politiques sectorielles, à mesure que les bailleurs de fonds se rangent derrière une perspective commune, lui apportant leur concours, et expriment le même message dans leur dialogue avec les autorités du pays.

- ***Santé et approvisionnement en eau.*** Au Ghana, la communauté de vues entre les bailleurs de fonds sur la décentralisation et la gestion locale des services de

¹⁷ Une note parallèle, établie également à l'intention du Comité du développement sur l'harmonisation des politiques, procédures et pratiques opérationnelles, aborde aussi ces thèmes.

santé a permis d'apporter des améliorations cruciales au programme de soins de santé primaires. Les bailleurs de fonds ont également approuvé les réformes entreprises par les autorités dans le domaine de la prise en charge de l'approvisionnement en eau par les communautés, ce qui a permis d'élargir le champ du programme. En Inde, le programme d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural, initialement mis en oeuvre dans l'État d'Uttar Pradesh (Swajal), a été étendu à neuf autres états. L'adhésion des bailleurs de fonds à cette approche de réponse à la demande a permis d'élargir l'échelle de cette action de développement de proximité.

- **Éducation.** En Inde, le front commun des bailleurs de fonds face aux principaux problèmes de l'éducation a contribué à l'adoption de réformes majeures en matière de financement, de recrutement des enseignants, de suivi et d'évaluation, et à l'introduction d'un mode de prise de décision participatif ; ces réformes se sont traduites à terme par un élargissement de l'accès à la scolarisation primaire¹⁸. L'Initiative pour l'accélération de l'aide en faveur de l'Enseignement pour tous (EPT) insiste sur l'adoption d'un cadre indicatif commun et de stratégies sectorielles : les bailleurs de fonds sont convenus que toute déviation de l'un quelconque d'entre eux par rapport à cette approche commune compromettrait la réussite de cet effort conjugué.

38. L'alignement sur des politiques et priorités sectorielles n'est pas toujours facile : les spécialistes de différents organismes peuvent légitimement avoir des priorités différentes, et il peut s'avérer difficile de synchroniser les opérations.

- **VIH/SIDA et maladies transmissibles.** Dans deux pays africains, les bailleurs de fonds ne sont pas d'accord sur la meilleure manière d'acheter et de distribuer les médicaments et fournitures médicales. Certains souhaitent que les dispositifs publics d'approvisionnement soient réformés, plus autonomes et davantage comptables de leur action, et que des incitations appropriées rendent la filière d'approvisionnement plus efficace et plus transparente. D'autres bailleurs de fonds prônent le maintien de l'achat et de la distribution par le ministère de la Santé. Ce manque de cohésion envoie au gouvernement des signaux ambivalents, est à l'origine de retards et nuit à l'expansion de la capacité de prestation de services. Une solution pourrait être d'introduire à titre pilote davantage d'autonomie et de responsabilité, de suivre les résultats, puis de procéder ensuite à une évaluation commune par les bailleurs de fonds et le gouvernement des effets obtenus.
- Les principaux bailleurs de fonds d'un pays africain ont convenu avec le gouvernement de développer rapidement l'emploi des moustiquaires imprégnées pour lutter contre le paludisme, mais ils ne se sont pas mis d'accord sur leur mode de financement. L'un voulait qu'elles soient fournies gratuitement aux femmes enceintes et aux enfants, d'autres, ainsi que le gouvernement, estimaient que cela nuirait au secteur privé naissant de

¹⁸ India: District Primary Education Project, Région Asie du Sud, Banque mondiale, novembre 1994.

producteurs et fournisseurs, empêchant par là la croissance d'une offre de moustiquaires plus durable (et moins coûteuse). Une solution de compromis a été avancée, l'adoption d'un programme de bons qui encouragerait à la fois l'emploi des moustiquaires et stimulerait le marché émergent. En fin de compte, les bailleurs de fonds ne se sont pas rangés à cet avis : 100 000 moustiquaires achetées directement ont été données par un bailleur de fonds, ce qui a contrecarré les objectifs du programme d'un autre organisme, lequel visait à augmenter l'offre privée et l'achat de moustiquaires par le biais du marketing social

Ces exemples montrent combien le fait que les bailleurs de fonds ne se rangent pas derrière la politique sectorielle peut être source de confusion pour les pays clients, nuisant par là au dialogue sectoriel et aux efforts entrepris par les autres bailleurs de fonds. Ils soulignent encore une fois la nécessité pour les bailleurs de fonds d'adhérer à des démarches s'appuyant sur les faits, ainsi que la nécessité d'un apprentissage permanent, et d'un alignement sur la stratégie que s'est donné le pays.

39. ***Rentabilité immédiate de la coordination de l'action des bailleurs de fonds.*** Il appartient aux organismes bailleurs de fonds eux-mêmes d'améliorer les procédures, et en principe, cela pourrait s'avérer rapidement rentable à beaucoup d'égards : ce serait le cas, notamment, de document commun d'évaluation et d'approbation des projets financés en commun, et d'une supervision conjointe. Pareilles améliorations réduiraient le coût des affaires avec les bailleurs de fonds et libéreraient des capacités administratives et techniques, lesquelles sont la ressource la plus rare des pays. On constate également des gains rapides lorsque les activités des bailleurs de fonds se complètent mutuellement.

- ***Éducation.*** En Guinée, la Banque mondiale a financé un programme de radio interactif conçu par l'Agence pour le développement international des États-Unis, ce qui considérablement élargi presque immédiatement la couverture nationale du programme de formation des enseignants. Au Sénégal, le Gouvernement, l'Agence canadienne de développement international et la Banque mondiale ont réussi à accroître énormément la couverture d'un programme très apprécié d'alphabétisation et à en abaisser les coûts unitaires en élaborant en commun une méthode de sous-formation et en procédant à des évaluations conjointes. En Tanzanie, le fait que les Pays Bas soient disposés à cofinancer à hauteur de 30 millions de dollars le programme d'enseignement primaire appuyé par l'IDA a permis un financement sur une plus longue période, ce qui a épargné au gouvernement une charge administrative supplémentaire.
- ***Secteurs sociaux.*** Grâce à un dispositif novateur qui réduit les charges d'intérêt, l'appui du Ministère du Royaume Uni pour le développement international a permis à la Banque mondiale d'augmenter véritablement le volume des prêts aux secteurs sociaux en Chine, en allégeant la charge administrative supportée par le Gouvernement par rapport à ce qu'exigerait un cofinancement classique.

40. **Partage des travaux d'analyse, de la supervision, et mise en commun des ressources.** Il faut envisager une mise en commun des financements et l'adoption d'approches sectorielles, ainsi que la conception de projets « modulaires », souples qui fassent une place à de multiples bailleurs de fonds et prévoient des composantes conçues pour être portées à une échelle supérieure — géographiquement, entre secteurs, via des filières de ressources, ou à différents niveaux de l'administration. La réalisation commune de travaux d'analyse doit viser à réduire les doubles emplois en matière d'Évaluations de la pauvreté, d'Examens de la gouvernance, d'Évaluations du secteur privé, d'Évaluations sociales, et autres rapports¹⁹. À défaut, les bailleurs de fonds doivent convenir ensemble que ces rapports peuvent être produits par le client, par eux-mêmes ou par d'autres partenaires du développement. Chacune de ces approches réduirait les coûts des affaires avec les bailleurs de fonds en libérant des ressources techniques et économisant des frais administratifs. L'adoption d'approches communes aurait un impact important, mais il n'en reste pas moins qu'il n'est pas facile de parvenir à une solution, comme le montre la réunion sur l'harmonisation en Tanzanie décrite ci-après (encadré 2).

- **Éducation.** L'Initiative l'Éducation pour tous donne l'exemple édifiant de ce qui distingue à plusieurs égards les bonnes pratiques des bailleurs de fonds qui inscrivent leur action dans un cadre commun, en soulignant la mise en commun des financements, ainsi que l'adoption d'une norme unique de rapport pour tous les bailleurs de fonds et la prise en compte de ce qui se fait habituellement dans le pays. En Inde, le Programme d'enseignement primaire de district met l'accent sur l'établissement de rapports communs et sur une supervision effectuée en commun et les bailleurs de fonds procèdent à des examens annuels conjoints du programme ; tout cela allège énormément la tâche des autorités qui n'ont plus à prendre en compte des calendriers, obligations de rapport et ordres du jour différents comme ils doivent généralement le faire lorsqu'ils travaillent avec la communauté des bailleurs de fonds.
- **Santé.** Les partenaires de l'ONUSIDA s'emploient à harmoniser leurs modalités de suivi et d'évaluation des programmes de lutte contre le VIH/SIDA, tant à l'échelle des pays qu'au niveau mondial.
- **Microcrédit.** Le Groupe consultatif d'aide aux populations les plus pauvres teste depuis peu une procédure novatrice d'« évaluation par les pairs », dans le cadre de laquelle tous les bailleurs de fonds évaluent mutuellement la performance de leurs programmes de microcrédit respectifs. Il s'agit par là d'accroître la cohérence des interventions, d'échanger des informations sur les bonnes pratiques, et de renforcer les programmes plus faibles.

¹⁹ En 2001, dans plusieurs pays, un minimum de deux rapports sur chacun de ces domaines a été préparé ou commandé par les bailleurs de fonds.

Encadré 2. Fragmentation de l'aide

L'efficacité de l'aide se ressent depuis longtemps de l'absence de coordination de l'action des bailleurs de fonds. Beaucoup d'échecs imputés aux bénéficiaires tiennent en fait à l'absence d'harmonisation de leurs programmes par les bailleurs de fonds. Il arrive que ceux-ci gèrent des projets parallèles dans le même pays, voire dans la même circonscription administrative. L'aide étrangère se trouve ainsi atomisée entre de multiples « boutiques d'aide » coûteuses dont la couverture géographique et sectorielle est limitée.

- Au Nigéria, des programmes de développement de proximité relevant de plusieurs secteurs (approvisionnement en eau, éducation, irrigation et petits ouvrages, et électrification hors réseau, etc.) avaient ciblé un village démuné. Pour chaque secteur, les critères d'admissibilité, les procédures de candidature, les méthodes d'évaluation, et les guichets administratifs en place étaient différents. Chaque projet avait ses groupes de discussion, ses réunions communautaires, ses ONG et ses visites d'experts propres. La complexité des procédures administratives n'était pas le fait de six bailleurs de fonds différents, mais de six *divisions différentes d'un même organisme bailleur de fonds*, incapables de s'entendre sur une approche commune. Un format commun est aujourd'hui à l'étude.
- Jusqu'en 2000, le Sénégal traitait avec un groupe de bailleurs de fonds pour le développement rural et la sécurité alimentaire, avec un deuxième pour la décentralisation, un troisième pour la gestion des ressources naturelles, et un quatrième pour le développement du secteur privé. Chacun de ces groupes était présidé par des bailleurs de fonds différents, si bien que les coordinateurs eux-mêmes n'avaient qu'une vue parcellaire.
- En Tanzanie, un Atelier d'harmonisation traitant de la passation des marchés, des décaissements et du suivi a confirmé que les procédures différaient dans tous ces domaines, en fonction du projet et du bailleur de fonds, et parfois du ministère. Parmi les conclusions de cet atelier, on citera les suivantes : les efforts de simplification et d'harmonisation peuvent être compliqués par le fait que certains bailleurs de fonds répugnent à partager leurs informations tandis que d'autres se sentent contraints par leurs législateurs à faire ressortir des activités et des effets directs distincts qui puissent être attribués à leur financement. Les bailleurs de fonds se sont engagés à étudier les améliorations faisables.

41. **Bonnes pratiques en matière de partenariats.** L'expérience indique qu'une coordination organisée dans le pays, fréquente, régulière et circonscrite à un secteur est ce qu'il y a de plus efficace, et que la constitution de groupes de travail réunissant les bailleurs de fonds et les clients présente beaucoup d'avantages. Outre qu'ils aident à accélérer une dynamique politique et à mobiliser davantage de ressources, les bons partenariats peuvent améliorer la qualité technique de l'action en faveur du développement et à renforcer l'alignement des interventions des bailleurs de fonds sur les priorités du pays.

- En Bosnie, les ministères d'exécution coordonnaient des déjeuners « pique-nique » bimensuels pour chaque secteur, pour échanger leurs constatations examiner les mesures appuyées sur les faits à adopter pour le secteur, et convenir de la marche à suivre et du calendrier connexe pour le secteur, de priorités d'investissement et de financement, et de conceptions de projet.
- Au Bangladesh, des réunions périodiques des bailleurs de fonds tenues sur le terrain visent à coordonner les projets et les optiques des six principaux bailleurs de fonds, et leur permettent de procéder à des échanges en matière de travaux d'analyse et de recherche dans le secteur de l'électricité et en particulier de l'électrification rurale.

C. Enseignements pour les pays et les bailleurs de fonds

7. *Pour une action à plus grande échelle, il faut développer les connaissances, les recherches et l'apprentissage, et l'obligation de rendre compte des résultats,, et en améliorer la qualité, le tout au plan mondial.*
42. **Recherche mondiale et propriété intellectuelle.** La connaissance des problèmes de développement a beaucoup progressé avec le temps, mais il reste encore beaucoup de domaines importants où des recherches à l'échelle mondiale s'imposent. Ainsi, pour lutter contre le VIH/SIDA et traiter d'autres problèmes sanitaires, une action collective mondiale en matière de commerce et de droits de propriété intellectuelle sera nécessaire si l'on veut produire les quantités voulues de médicaments ultraperfectionnés et axer la recherche et le développement pharmaceutiques sur les affections endémiques dans les pays en développement. Il en ira vraisemblablement de même si l'on veut ramener les coûts à un niveau accessible et créer des incitations, et mettre en place les réseaux de distribution appropriés.
43. *Pour parvenir à diffuser les résultats de manière décentralisée et dans un contexte où les budgets sont limités, il faut renforcer les incitations institutionnelles et trouver les moyens de motiver davantage le personnel.* L'accent mis sur les résultats implique concrètement que les bailleurs de fonds comme les pays conçoivent des projets et des programmes qui maximisent l'apprentissage et qu'ils diffusent l'expérience acquise. Les études de cas montrent comment de nouvelles approches, lorsqu'elles sont constituées en politiques nationales, peuvent exercer un large impact et améliorer considérablement la situation pour les groupes pauvres. Du fait de la décentralisation croissante de l'action des bailleurs de fonds, il est probablement encore plus nécessaire de diffuser les constatations faites sur le terrain et les bonnes pratiques sectorielles aux différents pays, au personnel du siège, et entre les bailleurs de fonds. On sait que des facteurs aussi simples que les barrières linguistiques peuvent empêcher le transfert de bonnes pratiques ou la formation, et qu'il peut s'avérer difficile de trouver des budgets pour la traduction. De la même manière, on a maints exemples du fait qu'il est souvent difficile de trouver le temps de consigner par écrit les leçons des projets ou des expériences pilotes, et que cela est rarement récompensé explicitement.
44. Le Portail du développement et le Réseau mondial pour le développement, notamment, fournissent de puissantes plateformes techniques pour diffuser les résultats, mais les pays et les bailleurs de fonds n'exploitent pas encore tout leur potentiel. Si les bailleurs de fonds jugent important que les savoirs d'expérience acquis sur le terrain, dans le cadre des projets, fassent partie de la base de connaissance institutionnelle mondiale de la communauté du développement et puissent donner lieu à des échanges entre les pays et les bailleurs de fonds, ils doivent intensifier leur appui à cet effet, étudier les incitations fournies au personnel et tester d'autres mécanismes propres à favoriser ce partage des savoirs.
45. De même, les pays doivent encourager la participation et la généralisation, au sein des organismes publics, des universités et des associations professionnelles de la société civile, de la connaissance des bonnes pratiques. Les pays ont particulièrement à gagner de la diffusion des bonnes pratiques. Un recours accru à l'expérience acquise au plan interne

conduit souvent à la constitution de coalitions plus résolues en faveur des réformes et améliore leur viabilité, et les échanges sud-sud peuvent ouvrir des perspectives considérables.

8. Pour une action à plus grande échelle, il faut donner en permanence la priorité à des politiques s'appuyant sur les faits et aux résultats.

46. **Statistiques et accent sur les résultats : avec de meilleures données, qui permettent de mieux répartir les ressources et de prendre de meilleures décisions, on améliore les effets directs des activités de développement** Les pays en développement manquent souvent de données sur les points les plus fondamentaux — de statistiques nationales aussi bien que de données locales et communautaires. Dans certains pays, l'information date de l'époque coloniale. Les nombreuses lacunes statistiques des rapports nationaux établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques attestent également qu'il est indispensable d'améliorer les dispositifs et les capacités statistiques si l'on veut amplifier l'action en faveur du développement de manière à atteindre les Objectifs du Millénaire. Il est impensable de prendre des décisions sans aucune donnée statistique dans le cadre d'une démarche s'appuyant sur les faits ; qui plus est, cela peut entraîner des erreurs coûteuses et éloigner encore davantage les pays et les bailleurs de fonds de leurs objectifs²⁰. Ces insuffisances des capacités statistiques témoignent d'un échec collectif des pays et des bailleurs de fonds, auquel il nous faut remédier de toute urgence dans le contexte de notre volonté de donner la priorité à l'obtention de résultats.

- **VIH/SIDA et maladies transmissibles.** En Afrique, les programmes de lutte contre le VIH/SIDA font ressortir l'absence de systèmes d'information de base, y compris de dispositif de collecte systématique des faits d'état-civil (naissances, décès, mariages). Aucun pays d'Afrique ne dispose actuellement d'un système efficace d'enregistrement de ces événements, si bien que les efforts entrepris pour suivre et mesurer les résultats doivent généralement recourir à des estimations peu fiables des paramètres démographiques fussent-ils les plus élémentaires. Ces lacunes nuisent à notre efficacité collective. Paradoxalement, l'impact des erreurs est plus profondément ressenti au niveau local, où les données sur les objectifs et les réalisations sont davantage susceptibles d'influer sur l'adhésion de la population et la responsabilité, comme le montre l'exemple ci-après d'enquêtes portant sur une maladie donnée.
- Les décès des enfants des pays en développement ayant souvent des causes complexes plutôt que d'être dus à une maladie unique, le décès d'un enfant peut fort bien être enregistré plusieurs fois, lorsque les statistiques d'enquêtes ponctuelles sur une maladie (qui suppléent à la faiblesse des systèmes

²⁰ Un article paru récemment, soulignant qu'il est urgent d'améliorer les statistiques et les capacités statistiques en Afrique, met en doute l'exactitude des données sur le VIH/SIDA de certains pays d'Afrique, lesquelles, faute dans bien des cas de données démographiques plus vastes, s'appuient souvent sur des enquêtes réalisées sur de petits échantillons lors de visites de dispensaires et ne seraient donc pas représentatives du pays dans son ensemble (*International Herald Tribune*, 19 août 2002.)

nationaux) sont recueillies et agrégées, ce qui tend à priver les statistiques de mortalité de leur utilité. Lorsqu'on se sert de ces enquêtes spécifiques pour décider du ciblage des dépenses médicales, on sait que le personnel de terrain « revendique » parfois des cas de morbidité ou de mortalité pour « sa » maladie, afin d'obtenir davantage de fonds pour son programme, ce qui biaise encore davantage les budgets et les dotations des bailleurs de fonds.

- À l'inverse, le programme d'interventions sanitaires essentielles de la Tanzanie est à l'avant-garde de par l'utilisation qui est faite de systèmes d'information efficaces pour fonder et améliorer la politique de santé grâce à la prise de décisions s'appuyant sur les faits au niveau des districts. Jusqu'à ce qu'à l'amélioration systématique des dispositifs de collecte de données, les responsables de district de l'action sanitaire devaient se fonder sur les données d'incidence nationale des maladies, selon lesquelles le paludisme était le principal problème. Le nouveau système statistique a fait ressortir que, dans plusieurs districts, la priorité consistait à traiter le VIH/SIDA. L'amélioration des données a conduit à de meilleurs résultats en permettant de mieux répartir les ressources.

47. La plupart des pays en développement ont besoin d'améliorer le cadre législatif des études statistiques, de se doter de meilleures compétences techniques et gestionnelles et d'ordinateurs et de matériels plus perfectionnés pour pouvoir prendre des décisions s'appuyant sur les faits en matière de politiques, de programmes et de projets. Les bailleurs de fonds devront fournir un appui important pour mettre les systèmes statistiques nationaux et locaux mieux à même de produire des données fiables, actuelles et pertinentes à l'appui du développement et de la réduction de la pauvreté. Mais le renforcement des compétences locales d'analyse et de réforme et d'application de politiques s'appuyant sur les faits produira d'énormes avantages. Conformément à l'optique nouvelle de stratégie d'aide-pays axée sur les résultats qu'elle a adoptée, la Banque mondiale envisage actuellement une action de grande ampleur (STATCAP) pour apporter un concours aux systèmes statistiques nationaux, en faisant appel aux travaux et aux ressources du Partenariat pour le renforcement des capacités statistiques au XXIème siècle (Paris 21), ce concours étant fourni dans le cadre d'opérations de prêt nationales. Une initiative complémentaire vise également à ce que les pays engagés dans l'Initiative l'Éducation pour tous suivent systématiquement les résultats scolaires des élèves, et à ce que des données sur la qualité de l'enseignement soient régulièrement recueillies.

48. *On ne peut pas vouloir donner la priorité aux résultats sans mettre fin au « cloisonnement sectoriel ».* Traditionnellement, les bailleurs de fonds s'intéressent surtout aux « intrants » et apportent leur concours à des projets sectoriels ponctuels, faisant l'hypothèse que le projet (l'intrant) produira l'effet souhaité. Les écoles étaient censées produire des enfants instruits, les dispensaires et les médicaments faire baisser la mortalité infantile, et les pistes rurales apporter la prospérité. Toutefois, ces effets directs, ou réalisations, nécessitent des « intrants », ou apports, de nombreux secteurs, et non pas d'un seul secteur (voir encadré 3).

Encadré 3. Ressources ou « intrants » et réalisations ou « effets directs »

- S'agissant du VIH/SIDA, pour obtenir un effet répondant aux attentes, c'est-à-dire un recul du VIH/SIDA, il ne faut pas seulement distribuer des préservatifs et faire en sorte qu'ils soient utilisés, mais il faut aussi compter sur de nombreux facteurs qui font reculer la maladie chez les populations vulnérables, lesquels vont de la modification des comportements à l'accès aux médicaments dans le cadre d'un système de santé efficace.
- La construction de pistes rurales n'est utile aux agriculteurs que dans la mesure où ils ont accès à des services de transport.
- Augmenter la capacité portuaire peut impliquer des aspects organisationnels, des problèmes de main d'oeuvre et se heurter à des problèmes de corruption, aussi bien que nécessiter du dragage et la construction de postes d'amarrage.
- En milieu rural, améliorer la santé exige généralement une formation aux pratiques d'hygiène, des infrastructures (eau salubre et amélioration de l'assainissement), ainsi que des politiques et des investissements qui ne relèvent pas du secteur de la santé.
- De la même manière, le creusement de nouveaux puits et les projets d'approvisionnement en eau ne peuvent pas améliorer la santé de la population sans formation à l'hygiène et amélioration de l'assainissement et, souvent, la participation de la population pour que les équipements ne soient pas monopolisés par les élites.
- Les méthodes faisant appel à l'initiative des communautés semblent mieux parvenir à abolir le cloisonnement sectoriel que les projets de développement rural intégrés antérieurs, qui étaient coordonnés à l'échelon national, et moins au fait du cadre de résultats local.

49. Pour exercer un impact et produire des « effets directs », il faut impérativement définir tous les « intrants » qui concourent à l'effet souhaité et concevoir des projets et des programmes qui intègrent les apports de multiples secteurs. Si le résultat attendu est une population instruite, le projet ne peut pas se limiter à la construction de classes. On sait que les effectifs des classes et la qualité des enseignants exercent une forte influence sur les taux d'achèvement du cycle primaire et que doter les classes de manuels scolaires permet d'attirer les enfants et de les garder scolarisés. Mais il faut aussi compter avec des facteurs extérieurs à l'enseignement : là où, du fait des circonstances ou de la coutume, les filles ou les garçons doivent aller chercher le combustible ou l'eau, travailler dans les champs ou aider à la maison, les projets étroitement concentrés sur l'éducation (en rapport avec l'école) n'ont guère de chances d'être couronnés de succès. Pour élever les taux d'achèvement du primaire, il faut franchir les limites du secteur de l'éducation et inclure dans le cadre de résultats des intrants/apports tels que l'électrification rurale, l'approvisionnement en eau potable, les pistes rurales et les services de transport, ou faire appel à des leaders d'opinion pour influencer les manières de voir de la population.

- **Réforme de la fonction publique.** Parfois, les effets constatés dans un secteur ne sont même pas liés à des apports à ce secteur. Dans beaucoup de pays en transition, la santé doit son amélioration (considérable) à des réformes de la fonction publique qui ont mis fin aux pratiques d'un personnel de santé qui, sous-payé, détournait les médicaments, traitait les patients à titre privé, et facturait à l'État le temps passé avec des « âmes mortes » (patients décédés, mais demeurés enregistrés).

- **Approvisionnement en eau et développement de proximité.** L'exemple du Ghana montre que, sans assainissement adéquat et formation à l'hygiène, la construction de nouveaux réseaux d'approvisionnement en eau en milieu rural *n'a pas* fait reculer les maladies hydriques, qui sont un fléau dans de nombreuses communautés rurales. Au Bangladesh et en Inde, la participation de la population et l'introduction de voies de recours représentent des apports importants qui permettent aux villageois pauvres de bénéficier des projets d'approvisionnement en eau : sans ces « intrants », les problèmes de caste risquent d'interdire aux plus pauvres l'accès aux puits ou de permettre à l'élite villageoise de monopoliser les installations.

50. **Métrologie et gestion axée sur les résultats**²¹. On dispose de solides connaissances sur ce que sont des politiques judicieuses et sur les conditions préalables à des réalisations satisfaisantes au niveau national, et ces connaissances reposent sur des analyses et recherches approfondies. Des mesures de la performance des pays, comme l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (CPIA), ont été mises au point : de fait, la CPIA est utilisée depuis un certain temps. Les mesures précises des résultats au niveau sectoriel sont beaucoup moins élaborées, à une exception notable, celle du secteur de l'éducation. Ainsi, le « cadre indicatif » de l'Initiative l'Éducation pour tous énonce les caractéristiques des pays qui ont réussi à instaurer l'instruction primaire universelle ou se sont rapprochés de cet objectif. (Comme l'étude de cas le décrit, au nombre des indicateurs figurent la part du budget national allouée à l'enseignement, et à l'intérieur de ce budget, la proportion allouée à l'enseignement primaire, le niveau des traitements des enseignants par rapport au PIB par habitant, et d'autres indicateurs représentatifs de la qualité de l'enseignement.) Ces indicateurs ne garantissent pas la réussite d'une intensification de l'action en faveur de l'éducation, mais ils en augmentent la probabilité.

- **Santé et approvisionnement en eau.** La santé est plus complexe et les mesures plus difficiles, tellement les effets sur la santé ont de déterminants connexes, et tellement la notion de santé en elle-même a de dimensions. Une mesure exhaustive n'a pas encore été mise au point, mais des études sont en cours pour définir les caractéristiques macroéconomiques, budgétaires, et les autres caractéristiques sectorielles liées à l'obtention de bons résultats en matière de santé. Pour mesurer la performance et concevoir des « cadres indicatifs » pour la santé, il sera primordial d'étudier l'incidence des prestations, car l'incidence des dépenses consacrées au secteur de la santé revêt une grande importance. L'Éducation pour tous, qui vise à instaurer un niveau d'instruction primaire universel intègre implicitement l'incidence des prestations dans l'objectif lui-même. On connaît mieux les apports nécessaires pour lutter contre telle ou telle maladie — comme le paludisme, ou la tuberculose où l'on a directement observé la stratégie d'utilisation d'un traitement de courte durée. L'interaction entre la santé, l'approvisionnement

²¹ Une note de présentation d'ensemble du programme envisagé pour axer la gestion du développement sur les résultats, « *Better Measuring, Monitoring and Managing for Development Results*, (SecM2002-0437/1), 12 septembre 2002 est également soumise au Comité du développement.

en eau, l'assainissement et la formation à l'hygiène est également évidente lorsqu'on veut déterminer des effets directs sur la santé.

- **Autres secteurs.** D'après les études de cas, dans beaucoup de secteurs, les bailleurs de fonds et les pays concernés doivent encore approfondir leur connaissance des cadres de résultats. Les enseignements tirés des projets (par exemple de l'évaluation) fournissent des indications importantes et utiles à l'action des bailleurs de fonds et des pays. Toutefois, ces enseignements n'équivalent pas encore à une connaissance exhaustive du secteur, ce qui doit modérer notre confiance dans les cadres de résultats. À l'avenir, il faudra encore préciser les cadres de résultats par des analyses et des recherches et l'évaluation des réussites et des échecs constatés sur le terrain.

51. **Obstacles à une gestion axée sur les résultats tenant aux institutions et aux organismes d'aide.** Une gestion du développement axée sur les résultats exigera une transformation des comportements de beaucoup d'institutions des bailleurs de fonds comme des pays, ainsi que de nouveaux modes de réalisation des projets, les inscrivant dans un plan stratégique d'aide au pays et dans le cadre d'une concertation avec les autres bailleurs de fonds. Bailleurs de fonds et pays doivent tirer les enseignements des opérations pilotes et des programmes bien conçus et partager leurs savoirs. La question à se poser est la suivante : « *Quel est l'effet direct recherché ?* » et « *Que faut-il pour produire l'effet souhaité ?* ». Ces questions sont assurément celles que pose le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale depuis plusieurs années, mais il nous faudra (à nous et aux autres bailleurs de fonds) leur accorder davantage d'attention à l'avenir.

52. Il faut aussi créer des incitations à collaborer avec les autres bailleurs de fonds, entre services au sein d'un organisme, et entre les différents ministères sectoriels, pour permettre la prise en compte des aspects multisectoriels voulus. La difficulté sera de comprendre les liens et d'aider les décideurs à abolir les frontières sectorielles, en mettant fin au cloisonnement qui existe au sein de l'administration, de même qu'entre « spécialistes » au sein des organismes bailleurs de fonds. Aussi, même lorsque les cadres de résultats sont connus, des obstacles peuvent surgir dans des lieux surprenants : il y a pléthore d'exemples de différents services d'une même institution émettant des avis contradictoires, et les études de cas révèlent que les enseignements tirés par un service ne sont pas largement partagés avec les autres. Les pays et les bailleurs de fonds trouveront peut-être utile d'étudier les obstacles institutionnels et les facteurs dissuasifs (budgets, et pratiques de personnel, par exemple) à l'adoption par leurs organismes d'une optique de priorité aux effets directs/réalisations.

53. **Le suivi et l'évaluation au service de l'apprentissage et de l'amplification de l'action de développement.** L'action de suivi et d'évaluation est un instrument de gestion et d'acquisition de connaissances qui permet aux parties prenantes aux projets de faire le point sur l'avancement et de réagir rapidement lorsque des problèmes se posent. Le suivi et l'évaluation des réalisations des *projets* a recours à des instruments bien connus, mais les méthodes de suivi des réalisations ou effets directs des programmes et les méthodes d'évaluation des résultats à l'échelle d'un secteur sont encore embryonnaires, et il est

indispensable de les améliorer. Pour être efficaces, le suivi et l'évaluation doivent faire partie intégrante de la conception du projet et du programme dès le départ, et les critères retenus doivent permettre de mesurer les progrès en matière d'effets directs (réalisations), aussi bien que d'objectifs physiques. Pour les projets communautaires, un suivi et une évaluation participatifs peut contribuer particulièrement utilement à la conception de corrections à mi-parcours. Et le suivi et l'évaluation, à leur tour, fournissent les enseignements sur lesquels baser les interventions envisagées ailleurs.

- **Développement de proximité** L'un des emplois les plus novateurs du suivi et de l'évaluation a été constaté dans le Nord-Est du Brésil, où les données sur les communautés sont communiquées à la banque régionale de développement (Banque du Nord-Est), ce qui permet aux chargés de prêt d'évaluer de manière exacte et en temps voulu la cote de crédit des emprunteurs potentiels de ces communautés. Le système d'information de gestion sera bientôt utilisable en ligne, ce qui permettra une prise de décision en temps réel, directement sur le terrain. Les résultats réduisent le risque pour la banque de développement, et permettent d'accorder davantage de crédit aux emprunteurs ruraux. Un programme de développement rural fonctionne de manière similaire dans l'État d'Andhra Pradesh, en Inde²².

Ce qui est crucial, encore une fois, c'est l'attention portée aux données. Tous les pays ont besoin d'une base de données de référence fiable pour élaborer leur politique en toute connaissance de cause, suivre les progrès, et modifier le cap à mesure que se dégagent des indications sur les succès et les échecs. Les bailleurs de fonds qui ont le souci de l'efficacité du développement doivent s'employer à mettre en place des services statistiques qui puissent fournir les apports essentiels, et à assurer leur viabilité.

IV. CONCLUSIONS

54. Les études de cas montrent qu'il est possible d'amplifier l'échelle du développement et qu'on peut l'accélérer de manière durable pour réaliser les Objectifs de développement du Millénaire. Bien souvent, nous connaissons les ingrédients, mais la combinaison et l'enchaînement propres à produire des effets positifs sont complexes. Les ingrédients sont les suivants : des **politiques judicieuses** et des dirigeants nationaux résolus, s'appuyant sur des cadres de dépenses appropriés, une bonne exécution du budget, et une gestion satisfaisante des affaires publiques ; des **capacités** opérationnelles adéquates à tous les niveaux, y compris la faculté pour la population de participer véritablement, et la fourniture d'incitations appropriées, pour que les politiques judicieuses et la détermination des dirigeants conduisent à l'adoption de mesures efficaces ; un déploiement réel de **ressources** financières jusqu'au niveau de la prestation des services, pour élargir le champ des programmes qui réussissent : et une attention portée sans relâche aux **résultats** — l'obligation de rendre compte des leçons tirées et des effets directs de l'entreprise de développement, pour que les politiques et les programmes fassent fond sur la connaissance empirique des problèmes rencontrés et des solutions

²² *Brazil: Rural Poverty Alleviation Projects and Rural Poverty Reduction Projects*, Région Amérique latine et Caraïbes; et *India: Andhra Pradesh District Poverty Alleviation Projects*, Région Asie du Sud, Banque mondiale, mars 2002.

fructueuses. Du côté des bailleurs de fonds, des programmes bien conçus et assortis de priorités judicieuses peuvent aussi contribuer à accroître l'impact sur le développement. L'amélioration « sur le terrain » du comportement des bailleurs de fonds (meilleure harmonisation des politiques et procédures et alignement commun sur les priorités des pays, abandon des financements liés, assouplissement des règles concernant le financement des dépenses de fonctionnement, etc.), la fourniture aux personnels d'incitations qui renforcent les pratiques optimales et l'attention portée en permanence aux résultats peuvent substantiellement améliorer l'impact de l'appui fourni par les bailleurs de fonds.

55. En fin de compte, comme le montrent les exemples sectoriels, tout développement est local : c'est sur le terrain qu'on obtient les résultats. Toutefois, il ne peut y avoir de réussites locales sans politiques, institutions et ressources nationales d'accompagnement. En outre, ces actions locales et nationales doivent bénéficier d'un soutien mondial—qui passe par l'échange d'idées et de savoirs techniques, une aide financière caractérisée par un vigoureux renforcement du partenariat avec les bailleurs de fonds et de la cohésion de leur action, et par la mise en œuvre de politiques d'accompagnement en matière de commerce et de droits de propriété intellectuelle. Ce sont tous ces éléments qui feront la différence entre l'élargissement des initiatives nationales et leur faillite.