



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)



DC2003-0016
Le 13 septembre 2003

APPORTER AUX PAYS APPLIQUANT DE BONNES POLITIQUES UN FINANCEMENT SUFFISANT ET ADAPTÉ

Veillez trouver ci-joint un rapport intitulé « Apporter aux pays appliquant de bonnes politiques un financement suffisant et adapté » préparé par les services de la Banque mondiale pour la réunion du Comité du développement du 22 septembre 2003. L'examen de ce rapport est prévu au point I de l'Ordre du jour provisoire.

* * *

**APPORTER AUX PAYS APPLIQUANT DE BONNES POLITIQUES
UN FINANCEMENT SUFFISANT ET ADAPTE**

12 septembre 2003

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et acronymes.....	ii
Résumé analytique et questions à débattre	iii
I. Introduction.....	1
II. Mise en œuvre du consensus de Monterrey.....	2
III. Enseignements tirés des études par pays	6
A. Pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes	6
Progrès réalisés et perspectives d'atteindre les ODM dans les pays de l'échantillon	8
Perspectives d'accélération des progrès offertes par une amélioration des politiques conjuguée à l'octroi d'une aide supplémentaire	15
B. Pays à faible revenu en difficulté (LICUS).....	29
C. Pays à revenu intermédiaire.....	32
IV. Implications pour la communauté internationale.....	34

Encadrés

Encadré 1 : Grands thèmes ressortant des études par pays.....	9
Encadré 2 : Difficultés soulevées par la réalisation des objectifs intermédiaires de santé des ODM.....	11
Encadré 3 : Estimation du coût de l'Éducation pour tous.....	18
Encadré 4 : Quel est le lien entre infrastructure et ODM ?.....	21
Encadré 5 : Les échanges et l'aide	23
Encadré 6 : ODM, apports d'aide et degré d'endettement tolérable.....	29

Figures

Figure 1 : Le Consensus de Monterrey.....	3
Figure 2 : Schéma de la pauvreté et répartition de l'aide dans les pays en développement	5
Figure 3 : Progression de 4 indicateurs d'ODM MDG	10
Figure 4 : Perspectives de réalisation des ODM	13
Figure 5 : Progrès en direction des ODM – par objectif et scénario de réforme.....	17

Tableau

Tableau 1 : Pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes — Indicateurs principaux.....	7
--	---

SIGLES ET ACRONYMES

APD	Aide publique au développement
CAD	Comité d'aide au développement
CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EPT	Éducation pour tous
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
LICUS	Pays à faible revenu très endetté
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPTE	Pays pauvre très endetté
RNB	Revenu national brut

**APPORTER AUX PAYS APPLIQUANT DE BONNES POLITIQUES
UN FINANCEMENT SUFFISANT ET ADAPTE
Mise en œuvre du Consensus de Monterrey au niveau national**

RESUME ANALYTIQUE ET QUESTIONS A DEBATTRE

La présente étude a été préparée à la demande du Comité du développement qui souhaitait obtenir de la Banque mondiale un rapport d'étape sur l'appui fourni au titre des réformes entreprises par les pays en développement sous forme de financements suffisants et adaptés. Elle examine, de manière spécifique, les possibilités d'accélérer le rythme des progrès accomplis en direction des objectifs de développement pour le millénaire (ODM) au niveau des pays grâce, à la fois, à l'amélioration de la gouvernance et des politiques intérieures, à l'augmentation des niveaux d'aide, à l'application de modalités d'aide plus efficaces, et à l'élargissement de l'accès aux marchés des pays développés.

Fondamentalement, le pacte pour le développement que constitue le Consensus de Monterrey signifie que les pays en développement et les pays développés devront poursuivre une action concertée pendant une longue période s'ils veulent atteindre les ODM. Il ressort de l'analyse menée au niveau des pays présentée dans cette étude qu'une occasion unique se présente actuellement d'accroître l'ampleur des efforts déployés pour accélérer le rythme des progrès accomplis en direction des ODM dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. La fourniture d'une aide supplémentaire, notamment au niveau du commerce international et de l'allègement de la dette, s'inscrit dans le cadre d'un programme global que la communauté internationale devra réaliser sans attendre pour que ces efforts portent leurs fruits. L'action résolue qui doit être menée en ce domaine devrait se dérouler parallèlement aux efforts systématiques déployés par les pays en développement pour améliorer leurs politiques et la gouvernance de manière à ce que les ressources — intérieures et extérieures — disponibles soient utilisés de manière productive pour stimuler la croissance et améliorer les prestations de services aux pauvres.

Depuis avant même la conférence de Monterrey sur le financement du développement qui s'est tenue au printemps 2002, une attention considérable est portée au coût de la réalisation de tous les ODM dans tous les pays en développement et l'incidence de ce coût sur le volume de l'aide, à supposer que les politiques des pays en développement et les pays développés continuent de s'améliorer. Si l'on suit une démarche globale et sectorielle, la plupart des estimations — telles que celles qui ont été préparées pour la Conférence de Monterrey et pour la réunion du Comité du développement d'avril 2003 — indique qu'il sera nécessaire d'accroître l'aide d'au moins 50 milliards de dollars par an (ou de doubler les niveaux d'aide actuelle)¹.

La présente étude complète ces travaux en se plaçant dans une perspective nationale pour examiner comment utiliser de manière productive le financement extérieur supplémentaire afin d'accélérer le rythme des progrès accomplis en direction des ODM dans

¹ Voir, par exemple, « Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement », Assemblée générale des Nations Unies, A/55/1000, juin 2001) ; S. Devarajan, E. Swanson et M. Miller, « Goals for Development: History, Prospects and Costs » (Banque mondiale, projet 2002) ; et « Bilan des progrès accomplis et prochaines grandes étapes de l'intensification de l'effort de développement : éducation pour tous, santé, VIH/SIDA, eau et assainissement » (DC20036004, 27 mars 2003).

un contexte caractérisé par l'amélioration de la gouvernance et des politiques intérieures, une rationalisation des modalités d'aide et un élargissement de l'accès aux marchés. Elle décrit, par conséquent, comment il peut être envisagé dans chaque pays d'accroître la portée des efforts pour atteindre les ODM, et présente une estimation du surcroît de financement qui pourrait être utilement employé dans le cadre de ces efforts dans une phase initiale. Elle met essentiellement, mais non exclusivement, l'accent sur un échantillon de 18 pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes, qui regroupent approximativement la moitié de la population pauvre du monde et absorbent un tiers des flux globaux d'aide (voir tableau ci-après). Bien qu'ils constituent un échantillon diversifié, les 18 pays sont largement représentatifs des pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes. L'étude analyse également les perspectives et la contribution de l'aide pour deux autres groupes de pays se trouvant dans des situations différentes : les pays à faible revenu en difficulté (LICUS) et les pays à revenu intermédiaire.

Tableau : Pays de l'échantillon — Grands indicateurs

	Population (millions)	Nb. de pauvres ayant moins de un dollar/jour (millions) ^{a/}	Revenu par habitant (2001 USD) ^{b/}	APD par habitant (2001 USD)
Inde	1 032,4	358,2	460	1,7
Indonésie	209,0	15,0	690	7,2
Pakistan	141,5	18,9	420	13,7
Bangladesh	133,3	48,0	360	7,7
Viet Nam	79,5	14,1	410	18,0
Éthiopie	65,8	53,9	100	16,4
Tanzanie	34,4	6,9	270	35,8
Ouganda	22,8	6,2	260	34,3
Mozambique	18,1	6,8	210	51,7
Madagascar	16,0	7,8	260	22,2
Burkina Faso	11,6	7,1	220	33,7
Mali	11,1	8,1	230	31,5
Bénin	6,4	N/a	380	42,4
République kirghize	5,0	0,1	280	38,0
Mauritanie	2,7	0,8	360	95,2
Bolivie	8,5	1,2	950	85,6
Honduras	6,6	1,6	900	102,9
Albanie	3,2	N/a	1,340	85,0
Échantillon	1 807,8	554,8	452	8,4

a/ Ce chiffre a été établi, pour chaque pays, sur la base de la proportion de la population vivant ayant moins de 1,08 dollar par jour pour vivre aux prix internationaux de 1993 (soit l'équivalent de 1 dollar aux prix de 1985, ajusté au titre de la parité du pouvoir d'achat).

b/ Ces chiffres représentent les revenus par habitant aux prix courants du marché.

La présente étude montre que, sous réserve que les pays poursuivent leurs réformes politiques et institutionnelles, une forte augmentation de l'aide pourrait être utilisée de manière efficace pour accélérer les progrès accomplis en direction des ODM. La communauté internationale s'est engagée à accroître les volumes d'aide d'environ 16 milliards de dollars par an d'ici 2006. Après avoir procédé à une extrapolation sur la base des grandes catégories formées par les pays de l'échantillon, la capacité d'absorption des LICUS et l'appui que peut fournir l'aide à la promotion des réformes dans les pays à revenu intermédiaire, il a été déterminé qu'une somme plus importante sera nécessaire : le surcroît d'aide devrait en effet être d'au moins 30 milliards de dollars par an. La prise rapide de l'engagement de verser ce montant supplémentaire d'aide contribuera à promouvoir et à maintenir les efforts de réformes des pays en développement et à renforcer leur capacité à utiliser d'importants volumes d'aide efficacement. Ce faisant, elle créera un cercle vertueux

qui pourra améliorer les perspectives d'atteindre les ODM, notamment en accélérant le rythme des améliorations apportées aux politiques et à la gouvernance dans les LICUS. Dans la mesure où cette accélération se produira, il est possible que cette estimation du montant du surcroît d'aide nécessaire puisse être trop faible. Pour que le surcroît d'aide permette d'accélérer sensiblement les progrès en direction des ODM, il faudra qu'elle soit fournie sous forme de numéraire, selon des modalités plus satisfaisantes, comme indiqué ci-après.

Le montant de 30 milliards de dollars par an indiqué pour le surcroît d'aide doit être considéré comme une estimation prudente des besoins de financement complémentaire. Les coûts associés à la réalisation de tous les ODM dans tous les pays et leur incidence sur les besoins de financement extérieur, qui n'ont pas été estimés dans le cadre de cette étude, seront probablement beaucoup plus élevés. Et, bien que les meilleures informations disponibles au niveau des pays aient été utilisées dans ce rapport, ce dernier reste incomplet en raison des carences de la base d'analyse actuelle. Une des lacunes constatées a trait aux investissements dans l'infrastructure qui sont nécessaires pour améliorer la prestation des services et appuyer une croissance plus rapide, notamment pour saisir les opportunités d'exportation créée par la libéralisation des échanges. Une autre lacune concerne le renforcement progressif des capacités nationales. Les estimations effectuées au niveau des pays ne prennent pas non plus en compte le coût de la production des biens publics mondiaux ou régionaux, comme la lutte contre le VIH/SIDA et certains aspects de la viabilité écologique. Enfin, ces estimations de financement ne prennent en compte ni les coûts futurs d'allègements de la dette réalisés dans un cadre accepté par la communauté internationale telle que l'Initiative PTTE ni l'incidence de la fourniture d'un appui aux pays à faible revenu victimes de chocs défavorables provoquant d'importantes pertes de revenus.

Cette étude montre que les 18 pays de l'échantillon pourraient utiliser une aide supplémentaire de manière efficace en appliquant de meilleures politiques pour se rapprocher plus rapidement des ODM. Ces pays ont en commun trois grandes caractéristiques : ils ont sensiblement amélioré leurs politiques au cours des dix dernières années ; ils ont utilisé l'aide de manière productive au cours de cette période pour se rapprocher des valeurs cibles des ODM ; et ils continuent d'éprouver d'importants besoins de développement non satisfaits. Leur cas montre à quel point l'octroi d'une aide nettement plus élevée conjuguée à la poursuite d'efforts de réformes par les pays eux-mêmes peut accélérer les progrès accomplis en direction des ODM.

L'incidence du surcroît d'aide, son étalement dans le temps et sa forme varient très nettement d'un pays à un autre de l'échantillon. L'écart entre les montants d'aide supplémentaire qui peuvent être utilisés de manière efficace tient : a) aux politiques et institutions existantes et au rythme auquel il est possible de les renforcer ; b) à l'incidence de la pauvreté et, de manière plus générale, à l'ampleur des besoins non satisfaits en termes de réalisation des ODM ; et c) aux niveaux d'aide actuels. Dans tous les pays, il sera crucial de réformer la situation en mobilisant un plus grand volume de recettes intérieures. L'ampleur de cet accroissement variera bien sûr d'un pays à un autre, mais, dans tous les cas, l'augmentation des recettes intérieures permettra de garantir que l'augmentation des flux d'aide ne compromettra pas la viabilité des finances publiques. Un important surcroît d'aide (permettant au moins de doubler les flux actuels) pourrait être utilisé de manière efficace par les grands pays d'Asie à faible revenu (Bangladesh, Inde, Indonésie, Pakistan et Viet Nam) et par certains pays d'Afrique subsaharienne de l'échantillon (comme l'Éthiopie). Ces pays poursuivent de bonnes politiques, qu'ils peuvent continuer d'améliorer, éprouvent

d'importants besoins non satisfaits en ce qui concerne les objectifs des ODM et sont relativement peu tributaires de l'aide. D'un autre côté, des pays qui affichent des niveaux de revenus plus élevés mais qui reçoivent déjà une aide importante, comme l'Albanie, la Bolivie et le Honduras, pourraient utiliser efficacement un surcroît d'aide, d'un montant néanmoins plus faible (augmentation de l'ordre de 20 %). Tous les pays d'Afrique subsaharienne inclus dans l'échantillon (y compris le Burkina Faso, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie) ainsi que la République kirghize pourraient aussi utiliser un surcroît d'aide de manière productive en sus des importantes entrées dont ils bénéficient déjà (augmentation d'environ 60 % en moyenne à moyen terme), les chiffres relatifs à chaque pays variant énormément selon leur situation et leurs perspectives. L'étalement de ce surcroît d'aide dans le temps sera fonction du rythme auquel les pays renforceront leurs capacités institutionnelles et humaine et de l'expansion de leur base de ressources intérieure. Ces flux d'aide, conjugués à de meilleures politiques et à une meilleure gouvernance, contribueraient sensiblement à améliorer les résultats obtenus pour les objectifs couverts par les ODM.

Un surcroît d'aide peut également faciliter l'accélération des progrès en direction des ODM dans les pays à faible revenu dont les politiques et la gouvernance sont moins satisfaisantes (comme les LICUS) que celles des pays de l'échantillon. Dans la plupart de ces pays, notamment ceux qui sortent d'un conflit, d'importants coûts initiaux et temporaires ayant un impact extrêmement productifs peuvent devoir être assumés, et ne sont finançables que par l'aide. Le problème consistera à fournir cette aide rapidement lorsque cela sera nécessaire, sans compromettre les efforts déployés au niveau local pour mobiliser des ressources et renforcer les capacités. Dans les pays à revenu intermédiaire, comme la Chine, l'aide peut largement contribuer à renforcer les efforts intérieurs déployés pour éliminer les îlots de pauvreté et le dénuement, et amortir des chocs négatifs. Le montant du surcroît d'aide que ces pays pourraient utiliser de manière productive diminue généralement parallèlement à l'augmentation des niveaux de revenus et des ressources disponibles, les montants restant à financer par l'aide ou par des ressources non concessionnelles dépendant en grande partie de l'accès aux marchés financiers internationaux.

Les conclusions concernant les volumes d'aide auxquelles aboutit cette étude sont subordonnées à **trois** séries de modifications des modalités d'aide.

- Il importe que, pendant toute la période que les pays consacrent à établir des antécédents positifs, leurs efforts soient appuyés par une aide fiable et accordée en temps voulu ; le pays bénéficiaire est ainsi plus sûr de recevoir une aide pendant toute la période durant laquelle il s'efforce d'améliorer ses politiques et sa gouvernance. Un pays assuré de recevoir un appui extérieur adéquat et rapide au titre de son programme de réformes sera incité à lancer et à poursuivre ces réformes.
- Il faudrait que l'aide soit mieux adaptée aux processus et aux priorités de développement du pays bénéficiaire, tels qu'ils ressortent de sa stratégie de réduction de la pauvreté ou de développement. Cela signifie qu'il faut adopter les objectifs nationaux et améliorer l'harmonisation des politiques et des procédures des bailleurs de fonds en fonction des systèmes des pays bénéficiaires eux-mêmes. L'expérience a montré que les bailleurs de fonds devront avoir recours à la démarche du DSRP pour exploiter l'élan imprimé à ces efforts lors du Forum de Rome sur l'harmonisation.

- L'aide doit être fournie sous des formes permettant de couvrir les coûts supplémentaires engendrés par le financement des ODM. Sur le montant des engagements actuels au titre de l'aide, soit 52 milliards de dollars, environ 26 milliards de dollars peuvent être utilisés pour financer des dépenses au titre de programmes et de projets dans les pays bénéficiaires. Une proportion beaucoup plus importante du surcroît d'aide devra être fournie directement aux pays sous forme de numéraire afin de financer le coût de la réalisation des ODM. Dans certains pays, l'aide devra aussi être fournie de manière à pouvoir être utilisée pour couvrir les coûts récurrents, notamment pour les programmes de santé et d'éducation — que ce soit sous la forme d'un appui budgétaire ou sectoriel dans les pays dotés d'un cadre budgétaire solide, ou en ciblant l'assistance sur des programmes sectoriels bien conçus. Enfin, pour assurer que l'endettement reste à un niveau tolérable dans les pays fortement endettés où la gouvernance et les politiques sont satisfaisantes mais qui sont exposés à des chocs, il faudra envisager de fournir une plus grande partie du surcroît d'aide sous forme de dons.

La probabilité d'atteindre les ODM dans de nombreux pays en développement serait sensiblement accrue par un élargissement plus marqué de l'accès aux marchés des pays développés. Il est donc très important d'accorder une haute priorité à un aboutissement positif des négociations de Doha ainsi qu'à la poursuite des réformes du commerce dans les pays en développement, y compris celles qui visent des problèmes d'ordre interne (comme les administrations des ports et des douanes), qui leur permettront pleinement de profiter d'un élargissement de l'accès aux marchés. Le commerce et l'aide sont complémentaires — un élargissement de l'accès au marché permet d'accroître la productivité de l'aide tandis que l'aide peut aider à faire face aux problèmes d'ordre interne. Il s'ensuit que, si c'est l'élargissement de l'accès aux marchés qui profitera le plus aux pays en développement à long terme, un grand nombre de ces pays pourront utiliser efficacement un surcroît d'aide à court et moyen terme, notamment pour moderniser les infrastructures qui leur permettront de tirer parti des opportunités d'accroître leurs exportations.

Les études par pays font également ressortir les lacunes des informations et des analyses qu'il conviendra de combler dans le cadre du processus du DSRP. Ces lacunes tiennent à : la piètre qualité des informations sur les conditions initiales et l'évolution de la situation reflétée dans les ODM (ou d'autres objectifs nationaux) ; le manque d'informations au niveau national sur les multiples facteurs déterminants des résultats correspondants aux ODM ; et les rapports limités qui existent entre ces résultats et le cadre des politiques et des dépenses définies dans le DSRP, en particulier en ce qui concerne le rôle des infrastructures et l'amélioration de la prestation de services. Au fur et à mesure que les informations et les analyses s'amélioreront dans ces domaines, le processus du DSRP pourra être utilisé de manière de plus en plus productive pour formuler les opérations nécessaires pour atteindre les objectifs des ODM à plus long terme et pour établir des estimations plus robustes des besoins d'aide au niveau national. La présente étude devrait donc être considérée comme la première étape de ce processus.

Compte tenu des conclusions de la présente étude, les questions ci-après sont soumises à l'attention des ministres lors de la réunion du Comité du développement le 22 septembre :

- Les ministres s'accordent-ils à penser que le processus du DSRP serait renforcé par l'établissement d'un lien plus explicite entre les stratégies de réduction de la pauvreté et les valeurs cibles des ODM à long terme ? À leur avis, de quelle manière l'établissement de ce lien et toute autre mesure visant à renforcer le processus du DSRP pourraient-ils être appuyés par l'octroi d'une assistance technique et financière supplémentaire ?
- De l'avis des ministres, quelles mesures conviendrait-il de prendre pour s'assurer que les ressources qui ont déjà été engagées sont mises à la disposition des pays en temps voulu ? Et de quelle manière serait-il possible de garantir que ces montants seront fournis selon un calendrier fiable et sous une forme qui leur permettra d'être utilisée immédiatement par les pays ?
- Les ministres sont-ils d'accord qu'un important surcroît d'aide, nettement supérieur au montant des engagements actuels, pourrait être utilisé de manière productive pour appuyer l'amélioration des politiques et des institutions de manière à améliorer les perspectives d'atteindre les ODM ? À leur avis, quelles mesures devraient être prises pour intensifier les efforts de mobilisation de ce surcroît de financement ?
- Étant donné les accords conclus sur la nécessité de mieux aligner les ressources fournies au titre de l'aide sur les priorités et les processus des pays et sur la nécessité d'harmoniser les conditions et les pratiques des bailleurs de fonds, quelles sont les mesures qui, de l'avis des ministres, sont nécessaires pour concrétiser ces accords ?
- Les ministres sont-ils d'accord pour reconnaître que, lorsque cela est justifié par la situation d'un pays et qu'un lien est établi avec l'amélioration des cadres de gestion financière et budgétaire, une fraction plus importante de l'aide doit être fournie pour financer des coûts récurrents et, dans certains pays, sous forme de dons ?

**APPORTER AUX PAYS APPLIQUANT DE BONNES POLITIQUES
UN FINANCEMENT SUFFISANT ET ADAPTÉ
Mise en œuvre du Consensus de Monterrey au niveau national**

I. INTRODUCTION

1. Dans leur communiqué en date du 13 avril 2003 publié à l'issue de leur réunion d'avril 2003, les membres du Comité du développement ont réaffirmé vigoureusement leur « détermination à appuyer l'effort mondial nécessaire pour réduire la pauvreté dans les pays en développement et les pays en transition et pour atteindre les ODM » (par. 2). Ils ont aussi noté que « S'il est vrai que chaque secteur de services devra trouver la manière qui lui convient d'accélérer le rythme des progrès, nous tenons à souligner l'importance de replacer les efforts déployés pour atteindre les ODM dans le contexte de stratégies ayant l'adhésion des pays, telles qu'elles sont énoncées dans les DSRP des pays à faible revenu, par exemple. Nous insistons sur le fait que les politiques rationnelles et les efforts mis en œuvre par les pays en développement doivent être appuyés par des financements suffisants et appropriés et demandons à la Banque de nous faire rapport sur les progrès accomplis en ce domaine à notre prochaine réunion. »

2. Cette étude a été préparée en réponse à cette demande. Elle examine la manière dont il serait possible d'accélérer le rythme des progrès en direction des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) au niveau des pays, à la fois en améliorant la gouvernance et les politiques intérieures, en augmentant le niveau de l'aide, en adoptant des modalités d'aide plus efficaces et en élargissant l'accès au marché des pays développés. Une attention particulière est accordée à l'ordre dans lequel ces mesures doivent se succéder, notamment en ce qui concerne l'étalement des flux d'aide dans le temps et la manière dont une aide plus rapide et plus fiable peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance et des politiques. Elle examine également les conséquences que cela peut avoir en ce qui concerne l'alignement des flux d'aide sur les priorités nationales, la forme revêtue par l'aide et les conditions dont elle est assortie. L'étude se fonde essentiellement sur un échantillon largement représentatif de 18 pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes. Ces études de cas sont complétées par un examen plus général de la situation des pays à faible revenu en difficulté (LICUS) et des pays à revenu intermédiaire — qui ont également des besoins d'aide particuliers. Pour conclure, l'étude dégage certains principes généraux concernant la manière d'accélérer les progrès en direction des ODM et notamment la manière d'accroître encore l'efficacité de l'aide à l'avenir.

3. Cette étude complète les travaux présentés lors de la réunion du Comité du développement en avril 2003. Ceux-ci portaient, notamment, sur l'estimation des coûts et les besoins de financement extérieur associés à la réalisation des ODM relatifs à la prestation de services dans tous les pays si des mesures complémentaires étaient décidées et des réformes institutionnelles entreprises. Ce rapport ainsi que les autres travaux réalisés en préparation de la Conférence sur le financement du développement qui s'est

tenue à Monterrey au printemps 2002 se plaçait dans une perspective sectorielle pour conclure qu'il faudrait accroître l'aide d'au moins 50 milliards de dollars par an (soit doubler les montants d'aide actuels)².

II. MISE EN ŒUVRE DU CONSENSUS DE MONTERREY

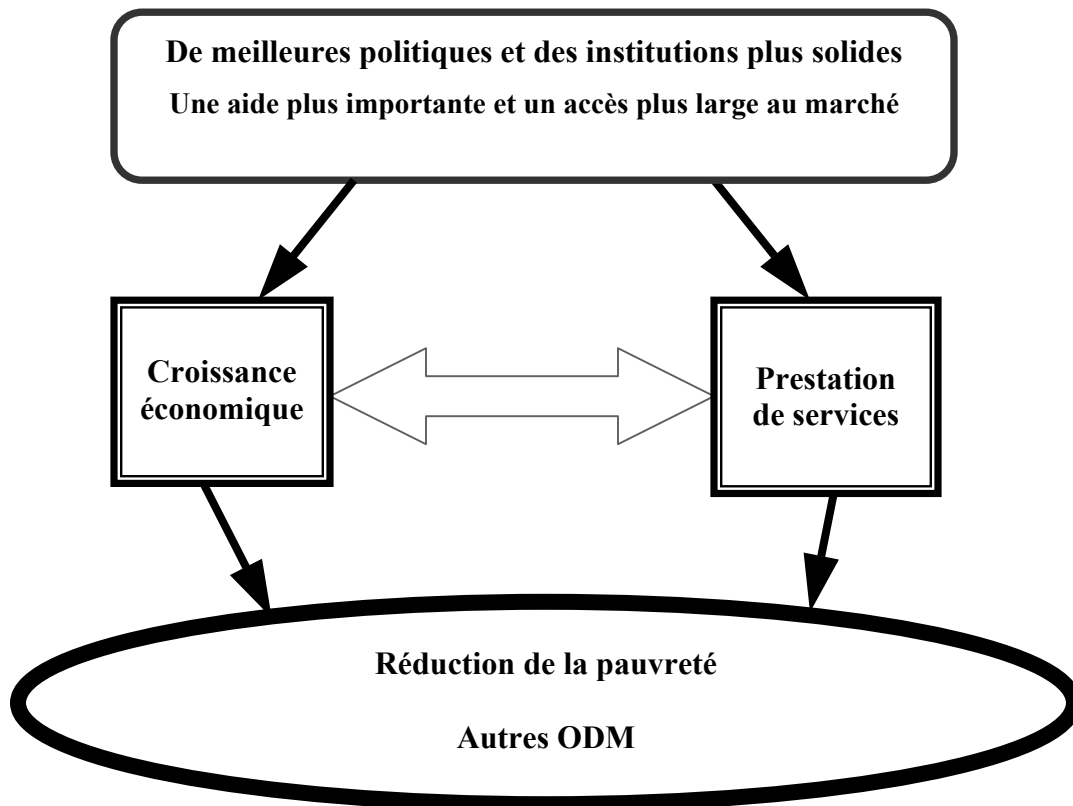
4. Un regain d'attention est porté au développement et l'on s'entend généralement sur ce qui sera nécessaire pour réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie dans les pays en développement. Ce cadre peut servir de base à une action concertée. Il repose sur la série d'ODM adoptée par les chefs de gouvernement du monde entier lors du Sommet du Millénaire en 2000. Ces objectifs reflètent le caractère multidimensionnel de la pauvreté, la nécessité de mettre l'accent sur les résultats et l'importance de fixer des repères internationaux pour évaluer les progrès accomplis. Comme l'ont montré Monterrey, Doha ou Johannesburg, il est nécessaire de forger un nouveau pacte entre les pays en développement et les pays industrialisés pour pouvoir atteindre les ODM. L'on n'en est plus aux arguments passés avancés par certains, jugeant qu'il suffirait d'accroître sensiblement le niveau de l'aide, ou par d'autres, faisant valoir que les pays en développement pourraient réussir sans l'aide des autres pays pour peu qu'ils améliorent leur gouvernance et leurs politiques. L'on s'est également accordé sur ce qui est nécessaire pour accélérer le processus de développement au niveau des pays — l'importance cruciale de l'adhésion du pays, la nécessité d'une démarche globale et inscrite dans la durée et la nécessité de forger des partenariats. L'accord s'est aussi fait sur la nécessité de mettre en œuvre le pacte mondial, pays par pays, en suivant un processus dans le cadre duquel les pays font état de leur détermination à procéder à des réformes politiques et institutionnelles, dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) ou un cadre stratégique similaire ayant l'adhésion du pays, et les sources d'aide extérieure s'engagent à appuyer les stratégies de ces pays de manière cohérente et concertée.

5. Un large consensus s'est également dégagé en ce qui concerne le cadre de développement nécessaire pour atteindre les ODM au niveau des pays. On reconnaît, premièrement, que pour pouvoir progresser en direction des ODM, il faudra d'une part que le rythme de la croissance économique s'accélère nettement et, d'autre part, que la

² Voir : « Bilan des progrès accomplis et prochaines grandes étapes de l'intensification de l'effort de développement : éducation pour tous, santé, VIH/SIDA, eau et assainissement » (DC20036004, 27 mars 2003) ; « Recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement du développement », Assemblée générale des Nations Unies, A/55/1000, juin 2001) ; et S. Devarajan, E. Swanson et M. Miller, « Goals for Development: History, Prospects and Costs » (Banque mondiale, projet 2002). Au nombre des autres documents d'information présentés à la dernière réunion du Comité du développement figure une description d'un cadre de suivi des politiques et actions des pays en développement et des pays développés axées sur la réalisation des ODM et les résultats connexes à l'échelle mondiale. Voir « Atteindre les ODM et les résultats connexes : Cadre de référence pour le suivi des politiques et des programmes d'action » (DC2003-003, 28 mars 2003) et la mise à jour préparée pour cette réunion, « Rapport d'activité sur le cadre de référence pour le suivi des politiques, des programmes d'action et des réalisations nécessaires en vue d'atteindre les ODM et les résultats connexes » (septembre 2003).

prestation de services aux pauvres s’améliore. Aucun pays n’a fait de progrès en direction des ODM sans jouir d’une croissance robuste. Il est donc important que les pays améliorent le climat de l’investissement et renforcent le cadre institutionnel nécessaire à la croissance. Ce faisant, il pourront également mobiliser un volume de ressources intérieures plus important qu’ils pourront utiliser pour se rapprocher des ODM. Enfin, on s’accorde à reconnaître que le développement de l’infrastructure est essentiel aussi bien à la croissance économique qu’à la fourniture de services³. Deuxièmement, nous savons que l’aptitude des pays à exploiter la croissance pour réduire la pauvreté et se rapprocher d’autres objectifs de développement diffère considérablement selon les orientations de leur politique générale. Il faut donc que les pays trouvent le moyen d’accroître la mesure dans laquelle les pauvres participent à la croissance et profitent de celle-ci. Pour que cette participation soit efficace, il sera nécessaire d’investir de manière durable dans les ressources humaines — une population instruite et en bonne santé est essentielle à une croissance économique durable. Enfin, si la croissance économique revêt une importance cruciale, il faudra néanmoins obtenir des ressources extérieures plus importantes qui, conjointement aux ressources intérieures, aux flux de capitaux privés et à l’élargissement de l’accès au marché permettront d’accélérer le rythme des progrès en direction des ODM. Les principaux éléments de ce cadre sont récapitulés ci-après.

Figure 1. Le Consensus de Monterrey



³ Voir, par exemple le document de la Banque mondiale intitulé « Infrastructure Action Plan — Overview and Matrix of Management Actions » SecM2003-0302 (8 juillet 2003). Les liens entre l’infrastructure et les ODM sont exposés dans l’encadré 4, qui figure dans la section III.

6. La manière dont ces éléments influents les uns sur les autres et se renforcent mutuellement revêt une importance particulière. Comme l'explique le Rapport sur le développement dans le monde 2004 qui paraîtra bientôt⁴ :

« Pour accélérer les progrès du développement humain, la croissance économique est bien évidemment indispensable, mais elle ne suffit pas. Pour passer à la vitesse supérieure, il faut non seulement augmenter de façon substantielle les ressources extérieures disponibles, mais il faut aussi utiliser de manière plus efficace toutes les ressources, internes et externes. À partir du moment où les ressources sont utilisées de façon plus productive, les arguments avancés pour demander des ressources supplémentaires deviennent plus convaincants. Et les ressources extérieures peuvent être d'une grande utilité pour changer les choses sur le terrain et faire avancer les réformes dans le sens d'une plus grande efficacité. Les deux sont complémentaires — c'est le fondement même du contrat de partenariat pour le développement conclu à Monterrey au printemps 2002. »

7. La mise en œuvre de ce pacte pour le développement au niveau des pays et, plus particulièrement, la justification d'un surcroît de ressources extérieures dépend des circonstances qui règnent dans chaque pays. Dans certains États, les politiques, les institutions et la gouvernance sont d'une telle qualité qu'une injection immédiate de financements extérieurs contribuera à accélérer les progrès en direction des ODM. Dans d'autres, les politiques et la gouvernance devront sensiblement s'améliorer avant qu'il ne soit possible d'utiliser de manière productive une aide additionnelle. Enfin, dans les pays qui se situent entre ces deux extrêmes, il faudra que les mesures prises par les pays pour améliorer leurs politiques soient accompagnées, du côté des partenaires de développement, par une aide plus importante et de meilleure qualité, un allègement de la dette lorsque cela est justifié, ainsi que l'élargissement de l'accès aux marchés pour que les progrès en direction des ODM soient plus rapides.

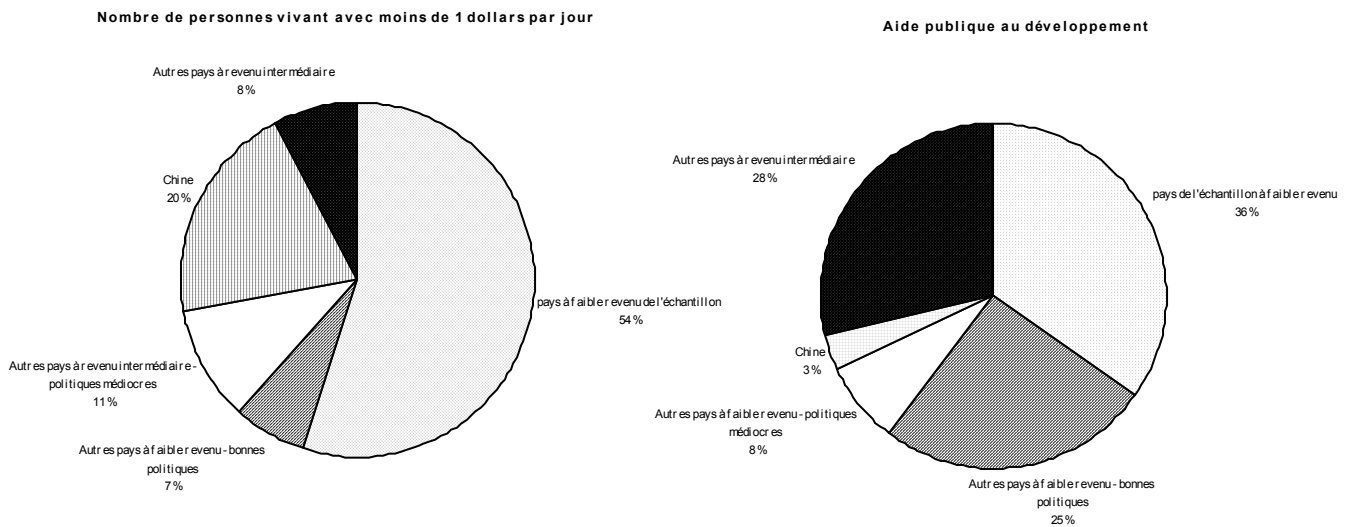
8. La présente étude focalise donc l'examen au niveau des pays pour déterminer les progrès récemment accomplis et les perspectives de réalisation des ODM dans 18 pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes⁵. Ce faisant, elle prend explicitement en compte les cadres politiques et institutionnels de ces pays et examine comment les perspectives de réformes d'une part et le volume et la forme de l'aide extérieure, d'autre part, déterminent conjointement le rythme des progrès en direction des objectifs intermédiaires des ODM. Les dix-huit pays retenus constituent un échantillon représentatif de tous les pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes, comptent environ 55 % de la population pauvre du monde

⁴ Voir le rapport de la Banque mondiale intitulé : « Rapport sur le développement dans le monde 2004 : des services pour les pauvres » (septembre 2003).

⁵ Aux fins de la présente étude, les pays à « faible revenu » sont les pays dont le revenu par habitant ne dépassait pas 745 dollars en 2001 ainsi que tous les autres pays bénéficiant de crédits de l'IDA. Le terme de « politiques relativement satisfaisantes » s'applique aux politiques des pays qui ont obtenu un score total au moins égal à 3,0 pour l'indice de l'évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) en 2002. Cinquante-sept pays rentrent dans la catégorie des pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes.

entier et absorbent 35 % des flux d'aide mondiaux (Figure 2). Il a été décidé de s'intéresser plus précisément aux pays poursuivant des politiques relativement satisfaisantes parce que c'est pour eux qu'il est le plus facile de justifier l'octroi d'une aide⁶. La qualité des politiques est déterminée ici sur la base de jugements portés sur la manière dont les politiques, la gouvernance et le cadre institutionnel d'un pays permet de promouvoir une réduction de la pauvreté par le biais d'une croissance durable et de l'amélioration de la prestation de services aux pauvres.

Figure 2 : Schéma de la pauvreté et répartition de l'aide dans les pays en développement



Note : les calculs de l'APD sont basés sur les montants affectés au titre de l'APD. La catégorie des pays à faible revenu comprend les pays recevant des prêts de la BIRD et dans une plus large proportion des crédits de l'IDA.

9. L'étude examine les questions ci-après au niveau national en se basant sur les DSRP récemment préparés, lorsqu'ils sont disponibles, ainsi que sur les évaluations et des informations des équipes-pays de la Banque :

- Quel est l'ampleur des progrès réalisés en direction des valeurs visées pour les ODM au cours des dix dernières années, et dans quelle mesure ces objectifs ont-ils été adaptés aux conditions qui règnent dans le pays ? Quels ont été les principaux facteurs de « réussite » qui sont à la base des progrès ?

⁶ Des efforts considérables sont consacrés à la Banque et en dehors de celle-ci à l'examen de cette question. Voir, par exemple, C. Burnside et D. Dollar, « Aid, Policies and Growth », American Economic Review, septembre 2000 ; et P. Collier et D. Dollar, « Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet the International Development Goals », World Development, 2001.

- Le pays atteindra-t-il probablement les ODM d'ici 2015 — étant donné les politiques en vigueur, les institutions existantes et les ressources extérieures actuellement disponibles ?
- Quelles sont les modifications des institutions et des politiques intérieures (par exemple un plus grand effort de mobilisation de ressources intérieures) qui, avec une augmentation des ressources extérieures, permettraient d'améliorer les chances d'atteindre les ODM en accroissant les niveaux d'investissement, en accélérant la croissance et en élargissant l'accès des pauvres aux services de base ?
- Que cela signifie-t-il pour l'affectation de l'aide et ses modalités ? Quels sont les autres aspects de la coopération internationale (et notamment l'accès au marché) qui auront un impact sur les chances de réussite ?

III. ENSEIGNEMENTS TIRES DES ETUDES PAR PAYS

10. Cette section récapitule les principaux enseignements tirés de l'analyse de l'échantillon constitué par les dix-huit pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes (les études réalisées pour ces pays sont résumées à l'Annexe 1). Elle analyse ensuite la contribution de l'aide à l'accélération des progrès en direction des ODM pour deux autres groupes de pays : a) les pays à faible revenu en difficulté (LICUS) ; et b) les pays à revenu intermédiaire poursuivant des politiques relativement satisfaisantes (la situation de ces pays est examinée à l'Annexe 2)⁷.

A. Pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes

11. Un échantillon diversifié mais représentatif. Si les 18 pays qui ont fait l'objet d'analyses détaillées pour cette étude sont tous des pays à faible revenu et ont tous des institutions et des politiques satisfaisantes, l'échantillon qu'ils constituent est néanmoins diversifié si l'on considère la taille de la population, l'incidence de la pauvreté, les flux d'aide actuelle, et les capacités institutionnelles et humaines. C'est cette diversité même qui permet à cet échantillon d'être représentatif du groupe, plus important, des pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes (voir Tableau 1). À un extrême, les cinq grands pays d'Asie constituent la **totalité** des pays à faible revenu de l'échantillon qui sont dotés de politiques relativement satisfaisantes et comptent plus de 80 millions d'habitants. Les 13 autres pays, de plus petite taille, inclus dans l'échantillon

⁷ Il convient de noter, lorsque l'on analyse les conséquences de la définition des groupes de pays pour l'aide accordée à chacun d'entre eux, que les catégories adoptées ne sont qu'un moyen de segmenter des pays entre lesquels il n'y a pas de solution de continuité. Par exemple, les pays qui se trouvent au bas du groupe des pays poursuivant des politiques relativement bonnes (dont nous avons tiré notre échantillon de 18 pays) peuvent être similaires à bien des égards aux pays qui se trouvent dans la partie supérieure du groupe de pays dont les politiques sont moins satisfaisantes (comme les LICUS). De même, les pays qui se trouvent en bas de la catégorie des pays à revenu intermédiaire peuvent avoir plus de points communs avec les pays à faible revenu (y compris ceux de l'échantillon) qui se trouvent en haut de l'échelle de revenu.

sont aussi diversifiés que le groupe dont ils proviennent. Ils se trouvent dans des régions différentes, leur revenu par habitant se situe dans une fourchette allant de 200 à 1 340 dollars par an, et le montant de l'aide par habitant qu'ils reçoivent va de 16 à plus de 100 dollars⁸.

Tableau 1 : Pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes — Indicateurs principaux

	Revenu par habitant (2001 USD)	Taux crois. moyenne PIB (% annuel, 1990-2001)	Nombre habitants (millions)	Nb. de pauvres ayant moins de 1 dollar /jour (millions)	Nb. de pauvres ayant moins de 2 dollars /jour (millions)	APD (2001 USD milliards)	APD/ PIB (%)	APD par habitant (2001 USD)
Inde	460	5,4	1 032,4	358,2	825,2	1,7	0,4	1,7
Pakistan	420	3,8	141,5	18,9	92,7	1,9	3,3	13,7
Bangladesh	360	4,8	133,3	48,0	110,4	1,0	2,2	7,7
Indonésie	690	4,1	209,0	15,0	115,7	1,5	1,0	7,2
Viet Nam	410	7,5	79,5	14,1	50,6	1,4	4,4	18,0
Échantillon Asie	476	5,2	1 595,7	454,3	1 194,7	7,6	1,1	4,8
Albanie	1 340	1,5	3,2	n/d	0,3	0,3	6,5	85,0
Bénin	380	4,8	6,4	n/d	n/d	0,3	11,5	42,4
Bolivie	950	3,5	8,5	1,2	2,9	0,7	9,1	85,6
Burkina Faso	220	4,7	11,6	7,1	9,9	0,4	15,6	33,7
Éthiopie	100	4,0	65,8	53,9	64,7	1,1	17,3	16,4
Honduras	900	3,1	6,6	1,6	2,9	0,7	10,6	102,9
République kirghize	280	-3,2	5,0	0,1	1,7	0,2	12,3	38,0
Madagascar	260	2,1	16,0	7,8	13,3	0,4	7,7	22,2
Mali	230	3,8	11,1	8,1	10,0	0,3	13,2	31,5
Mauritanie	360	4,1	2,7	0,8	1,9	0,3	26,0	95,2
Mozambique	210	6,3	18,1	6,8	14,2	0,9	25,9	51,7
Tanzanie	270	3,2	34,4	6,9	20,5	1,2	13,2	35,8
Ouganda	260	6,4	22,8	6,2	22,0	0,8	13,8	34,3
Reste Échantillon	273	4,0	212,2	100,5	164,1	7,5	15,1	35,5
Échantillon complet	452	5,0	1 807,8	554,8	1 358,9	15,1	2,7	8,4
Autres pays à faible revenu (politiques relativement bonnes)	481	1,1	329,5	68,8	157,6	11,0	8,9	33,4
Tous pays à faible revenu (politiques relativement bonnes)	456	4,4	2 137,3	623,6	1 516,5	26,1	3,7	12,3

⁸ Les pays inclus dans l'échantillon ont été sélectionnés à titre d'exemple. Le choix effectué n'implique aucun jugement quant aux progrès qu'ils ont accomplis et leurs perspectives d'atteindre les ODM par comparaison à d'autres pays. L'échantillon a été constitué de manière à être représentatif du groupe des 57 pays à faible revenu poursuivant des politiques relativement satisfaisantes.

Progrès réalisés et perspectives d'atteindre les ODM dans les pays de l'échantillon

12. Chacun des pays de l'échantillon a fait d'importants progrès au cours des dernières années, notamment en ce qui concerne la pauvreté monétaire, l'enseignement primaire et l'eau. Ces améliorations résultent des réformes des politiques et de la gouvernance effectuées dans toute une gamme de domaine, et de la croissance qui en a résulté pour un grand nombre de ces pays (ce thème est l'un de ceux qui ressortent des études par pays, comme l'insuffisance généralisée des analyses et de l'information, et qui sont considérés dans l'encadré 1). Il existe toutefois des différences au niveau des progrès accomplis entre les objectifs et entre les pays (Figure 3)⁹. Les progrès les plus lents sont observés pour la mortalité infantile et maternelle et pour les services d'assainissement. Les pays qui ont enregistré les progrès les plus rapides en direction d'objectifs spécifiques et pour le plus grand nombre d'ODM sont l'Indonésie, le Viet Nam, le Bangladesh et, dans une moindre mesure, l'Ouganda. Les progrès sont, par contre, limités pour la plupart des indicateurs de résultats dans le cas du Pakistan, de l'Éthiopie et de Madagascar.

⁹ La figure 3 récapitule les progrès accomplis en direction des valeurs cibles des ODM en indiquant, pour chaque pays, les valeurs prises par les indicateurs pertinents des ODM en 2000 par comparaison à 1990. Dans chaque graphique, tout point situé sur la bissectrice signifie qu'aucun changement n'a été observé. Les points situés au dessus ou au dessous indiquent que des progrès ont été réalisés, selon l'objectif considéré.

Encadré 1 : Grands thèmes ressortant des études par pays

Les études de cas effectués pour chacun des 18 pays de l'échantillon par les équipes-pays de la Banque *permettent* de dégager plusieurs grands thèmes et révèlent certaines lacunes communes à tous les pays. Ces grands thèmes sont indiqués ci-dessous :

- Une place considérable est accordée à la **croissance économique en tant que principal facteur déterminant des progrès réalisés en direction des ODM**, notamment en ce qui concerne la pauvreté monétaire ; dans ce dernier cas, la croissance explique l'évolution de la situation au cours des périodes antérieures et permet d'évaluer les perspectives dans le cadre de deux scénarios : l'un avec et l'autre sans réformes importantes et accroissements sensibles des flux d'aide. Toutes les études réalisées au niveau des pays soulignent donc l'importance de réformes des politiques et des institutions visant à accélérer la croissance. Ce point ressort encore plus nettement dans le cas du Honduras et de pays d'Afrique subsaharienne comme l'Éthiopie, le Burkina Faso et Madagascar. De nombreuses études par pays, et notamment celles du Burkina Faso et de Madagascar, font également ressortir un point connexe, à savoir l'impact de la structure de la croissance sur les niveaux de revenus des pauvres. La possibilité d'atteindre l'ODM relatif à la pauvreté monétaire dépendra aussi des mesures prises pour tenter de rendre la croissance plus favorable aux pauvres à l'avenir.
- **L'interdépendance des ODM et la multiplicité des facteurs déterminants** de la réalisation de la plupart des objectifs ressortent clairement de ces études. Il s'ensuit que la croissance monétaire contribue dans une mesure importante aux progrès accomplis en direction des objectifs concernant la prestation de services, notamment dans les pays d'Afrique subsaharienne tels que Madagascar où la croissance est très médiocre. Il s'ensuit également qu'il est important d'améliorer l'infrastructure, en particulier dans les domaines de l'eau et des routes rurales, et d'éduquer plus de filles pour que des progrès puissent être accomplis au plan de la mortalité infantile et de la mortalité maternelle.
- L'accélération de la croissance dans le scénario faisant intervenir des réformes contribue dans toutes les études de cas à **accroître nettement le volume de recettes intérieures mobilisées**. En conséquence, la dépendance de la plupart de ces pays par rapport à l'aide diminue au cours de la période considérée et la situation des finances publiques s'améliore.
- S'il y a manifestement un chevauchement considérable entre les indicateurs définis dans les DSRP des pays et ceux qui se rapportent aux ODM, il est difficile d'effectuer une comparaison directe des objectifs en question car les DSRP fixent généralement des objectifs sur une période de 3 à 5 ans tandis que les ODM doivent être atteints en 2015. Les études par pays montrent néanmoins que dans certains cas, par exemple pour la malnutrition juvénile et le taux net de scolarisation primaire, **les DSRP des pays fixent des objectifs qui sont au moins aussi ambitieux que les ODM correspondants**. En revanche, les objectifs indiqués dans les DSRP pour la mortalité infantile et maternelle, dont les indicateurs se sont moins améliorés dans les années 90, sont souvent moins ambitieux que les cibles correspondantes des ODM¹⁰.

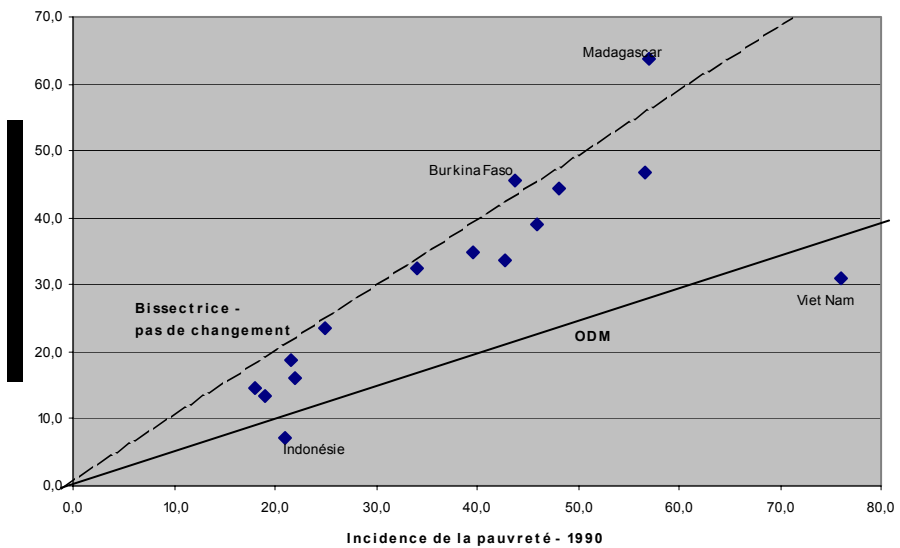
Les principales lacunes ressortant des études par pays sont indiquées ci-après :

- Bien qu'elles notent son importance, les études par pays ne prennent pas totalement en compte **la contribution des investissements dans l'infrastructure à la croissance et à l'amélioration des prestations de services aux pauvres**. Cette lacune a des répercussions particulières sur le niveau d'aide supplémentaire qui pourrait être fournie pour financer les besoins d'infrastructure, dont la satisfaction permettrait d'exploiter l'ouverture des marchés d'exportation qu'entraînerait une conclusion heureuse des négociations commerciales de Doha.
- Bien que tous les pays indiquent que l'amélioration de la prestation des services aux pauvres est un objectif prioritaire, ils n'expliquent pas clairement ce que **cela implique au niveau des dépenses publiques et des financements extérieurs**. Cette lacune est similaire à celle des DSRP de ces pays et tient à plusieurs facteurs : la faiblesse des capacités de formulation et d'exécution du budget, notamment au niveau des organismes de tutelle ; les difficultés inhérentes que posent la formulation et la mise en œuvre de l'approche plurisectorielle nécessaire pour atteindre les ODM ; et les liens ténus qui existent entre les politiques et priorités en matière de dépenses définies dans les DSRP, d'une part, et les budgets annuels ou les cadres des dépenses à moyen terme des pays, d'autre part.
- **La piètre qualité des informations sur les conditions initiales et l'évolution de la situation reflétée dans les ODM et leurs facteurs déterminants** ressort systématiquement des études par pays. Pour plusieurs indicateurs, comme le taux de mortalité maternelle, on dispose dans le meilleur des cas d'une seule observation dans plusieurs pays, notamment en Afrique subsaharienne. Par ailleurs, même lorsque l'on dispose de données, comme c'est le cas pour la scolarisation primaire, les problèmes de qualité ou de comparabilité rendent difficile toute interprétation des tendances ou leur emploi pour justifier des transferts. Bien que l'on reconnaisse leur importance, les informations au niveau des pays et l'analyse des multiples facteurs déterminants des résultats obtenus au plan des ODM sont fragmentaires et inadéquats.

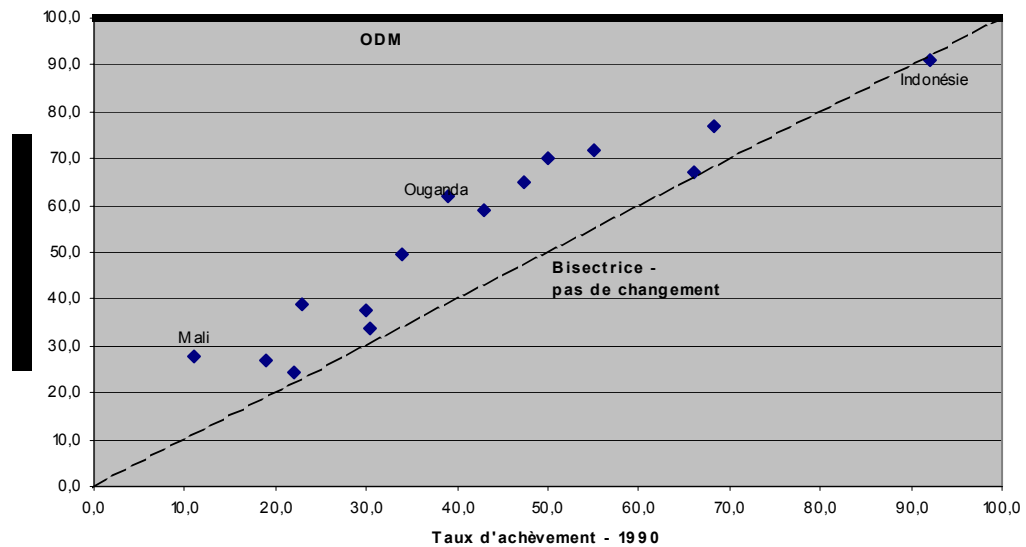
¹⁰ Pour un examen détaillé des rapports entre les objectifs de l'ODM et ceux des DSRP, se reporter au document intitulé « DSRP - État d'avancement », (IDA/SecM2003-0468, 7 août 2003).

Figure 3 : Progression de 4 indicateurs d'ODM MDG

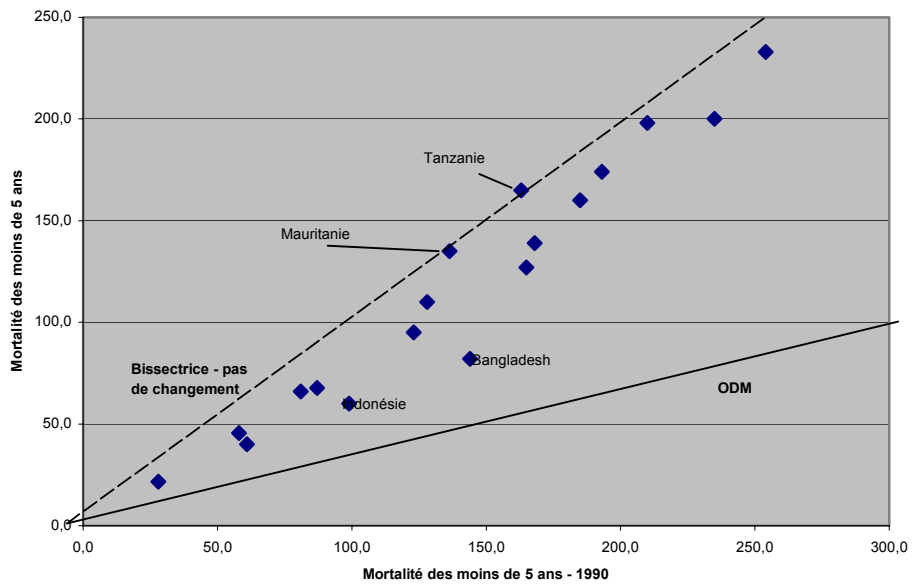
Incidence de la pauvreté : 1990 et 2000



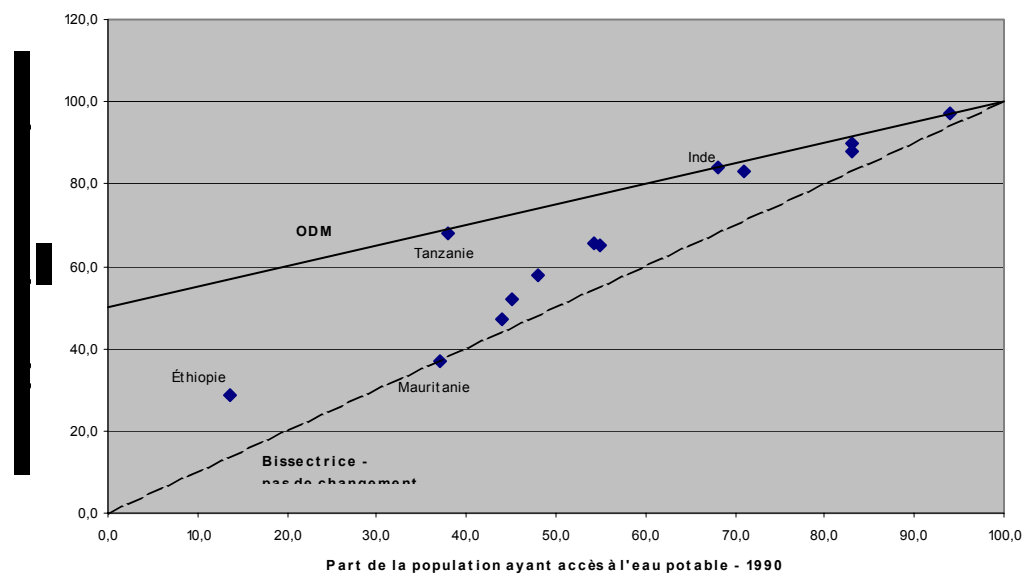
Taux d'achèvement des études primaires : 1999 et 2000



Mortalité juvénile : 1990 et 2000



Accès à l'eau potable : 1990 et 2000



**Encadré 2 : Difficultés soulevées par la réalisation
des objectifs intermédiaires de santé des ODM**

Il est plus difficile d'améliorer les valeurs prises par les indicateurs et d'atteindre les ODM dans le domaine de la santé que dans les autres pour plusieurs raisons. Premièrement, la baisse des taux de mortalité infantile et maternelle nécessaire pour atteindre les valeurs ciblées est plus importante que dans d'autres domaines (réduction de deux tiers des taux de mortalité infantile et de trois quarts des taux de mortalité maternelle d'ici 2015). Deuxièmement, l'amélioration des résultats sanitaires dépend non seulement de la fourniture de services de santé mais aussi d'interventions sortant du cadre du secteur de la santé. L'accès à l'eau potable et l'éducation des mères sont deux facteurs absolument déterminants des taux de mortalité infantile et juvénile. Par ailleurs, pour pouvoir nettement réduire la mortalité maternelle, outre l'amélioration des soins hospitaliers, il est important de modifier les comportements concernant la santé prénatale et les accouchements et d'améliorer le réseau routier. Troisièmement pour fournir efficacement des services de santé, il faut coordonner les actions menées dans un certain nombre de domaines : la gestion du secteur public, pour offrir des incitations adéquates aux prestataires de soins de santé ; la passation des marchés et la distribution des produits pharmaceutiques pour s'assurer que ceux-ci sont disponibles en quantité suffisante aux endroits voulus ; la santé publique pour protéger la population ; et une réglementation adaptée et un contrôle de la qualité des services des prestataires privés qui, souvent, fournissent davantage de services de santé que les prestataires publics.

L'expérience montre néanmoins qu'il est possible de réaliser des progrès en direction des objectifs de santé. Il faudra déployer des efforts concertés dans un certain nombre de domaines pour améliorer durablement la valeur des indicateurs de la mortalité infantile et juvénile et de la mortalité maternelle. Ces domaines recouvrent l'élargissement de l'accès aux services de santé et l'amélioration de leur qualité, l'amélioration des infrastructures, notamment pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement, et le ciblage de maladies qui ont d'important effets externes, qui impliquent la fourniture de biens publics et qui touchent essentiellement les pauvres (comme la tuberculose et le paludisme).

13. Les progrès accomplis depuis 1990 sont manifestement un facteur déterminant des perspectives qu'ont les pays d'atteindre les cibles établies par les ODM d'ici 2015 si les politiques en vigueur et les perspectives d'aide ne se modifient pas. La colonne centrale de la figure 4 récapitule ces perspectives pour chacun des 18 pays (la Figure 5 de l'Annexe 1 décrit plus en détail ces projections). Comme on pouvait s'y attendre au vu des tendances observées au cours des dix dernières années, elle brosse un tableau diversifié selon les objectifs et les pays. Et comme le montre la Figure 5, on peut s'attendre à ce qu'un plus grand nombre de pays atteignent les objectifs fixés pour l'éducation et la pauvreté que ceux qui se rapportent à la santé ou à l'environnement. En règle générale, la figure décrit ce que l'on peut compter observer si les pays continuent de poursuivre des politiques visant à maintenir la stabilité macroéconomique et à promouvoir des réformes structurelles. La croissance que permettront ces politiques sera le principal facteur de réduction de la pauvreté monétaire et de l'augmentation de la scolarisation primaire. Toutefois, si, dans le cas des objectifs relatifs à l'éducation, on s'attend à ce que pratiquement les deux tiers des pays de l'échantillon atteignent l'objectif fixé pour la scolarisation primaire, il sera plus difficile d'atteindre les objectifs fixés pour l'achèvement des études primaires et le taux de scolarisation des filles. De même, si près de la moitié des pays de l'échantillon doivent pouvoir atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté monétaire, plusieurs d'entre eux ne réussiront pas à faire reculer la faim. Les projections indiquent que les objectifs relatifs à la mortalité infantile et à la mortalité maternelle ne seront atteints par **pratiquement aucun** des pays de l'échantillon (l'encadré 2 analyse les raisons pour lesquelles il est particulièrement

difficile d'atteindre ces objectifs de santé). Il est probable que seul le Bangladesh, l'Indonésie et le Viet Nam atteindront les objectifs fixés pour la mortalité infantile et que seul le Viet Nam réussira à ramener le taux de mortalité maternelle au niveau indiqué par les ODM¹¹. Il est devenu encore plus difficile d'atteindre ces objectifs dans un grand nombre des pays d'Afrique subsaharienne inclus dans l'échantillon, les pays en question n'étant pas parvenus dans les années 90 à réaliser des progrès à cause de la progression de l'épidémie de VIH/SIDA. Ces observations sont un témoignage supplémentaire de l'interdépendance des ODM (voir Encadré 1 ci-dessus).

¹¹ Les tendances observées pour les objectifs reflètent en partie la manière dont les valeurs cibles sont fixées, qui affecte leur probabilité d'être atteintes. Par exemple, les valeurs visées pour l'éducation sont des valeurs absolues (scolarisation universelle, achèvement des études par tous les enfants ou parité entre les garçons et les filles) alors que les objectifs de pauvreté sont exprimés en valeurs relatives. Par conséquent, il pourra être très difficile aux pays partis de conditions très médiocres (comme le Burkina Faso en ce qui concerne le taux d'achèvement des études primaires ou l'Éthiopie pour ce qui est de la discrimination contre les filles au plan de la scolarisation) d'atteindre les objectifs fixés d'ici 2015 même s'ils font des progrès. Il est vrai, toutefois, que même dans le cas d'objectifs exprimés en termes relatifs (comme pour la santé infantile et maternelle), le pourcentage de réduction requis est tellement important (plus encore que la réduction de moitié du pourcentage de la population pauvre) qu'il sera difficile à atteindre.

Figure 4 : Perspectives de réalisation des ODM

	Avec les politiques, institutions et ressources extérieures actuelles				Avec de meilleures politiques et institutions et des ressources extérieures supplémentaires			
	Pauvreté	Éducation	Santé	Environnement	Pauvreté	Éducation	Santé	Environnement
Albanie	■	▨	□	□	■	■	□	■
Bangladesh	▨	■	▨	▨	■	+	▨	▨
Bénin	■	▨	□	▨	■	▨	▨	▨
Bolivie	□	■	□	■	■	■	■	■
Burkina Faso	□	□	□	□	■	▨	▨	▨
Éthiopie	□	□	□	□	■	▨	▨	▨
Honduras	□	▨	□	▨*	■	■	▨	▨*
Inde	■	□	□	▨	■	■	▨	▨
Indonésie	■	■	▨	▨*	+	+	□	□
République kirghize	□	■	□	□	+	+	▨	■
Madagascar	□	▨	▨	▨*	■	■	▨	■
Mali	▨	▨	▨	▨	■	■	▨	▨
Mauritanie	□	▨	□	□	■	▨	□	▨
Mozambique	■	▨	□	□	+	▨	▨	▨
Pakistan	□	□	□	▨	■	■	▨	▨
Tanzanie	□	▨	▨	▨*	■	■	▨	■
Ouganda	■	▨	□	□	+	■	▨	▨
Viet Nam	■	▨	▨	▨	+	+	■	+

Notes : Chaque boîte montre les progrès dans la réalisation des objectifs intermédiaires des ODM regroupés dans quatre grands domaines. Cette figure résume les informations données pour chaque pays en annexe (figure 5). Pauvreté — pauvreté monétaire et faim. Éducation — scolarisation primaire, achèvement du cycle et égalité des sexes. Santé — mortalité des moins de 5 ans, mortalité maternelle et, le cas échéant, la prévalence du VIH/SIDA. Environnement — meilleur accès à l'eau et aux services d'assainissement et, le cas échéant, la foresterie.

- aucune des cibles n'est atteinte
 - au moins une des cibles est atteinte *- Cible « foresterie » est prise en compte
 - cibles toutes atteintes
+ - résultats supérieurs aux cibles ODM

14. Lorsque l'on compare les pays entre eux, on voit que les objectifs atteints par ces derniers diffèrent considérablement ; à cet égard, trois points méritent d'être mentionnés. **Premièrement**, lorsqu'on cherche à déterminer dans quelle mesure les différents pays pourront atteindre les objectifs, on peut voir de quelle manière les conditions initiales (en 1990) peuvent évoluer pour le meilleur ou pour le pire sous l'effet de politiques satisfaisantes. Le Bangladesh, où les conditions initiales comptaient parmi les pires observées en 1990, a maintenant une chance raisonnable d'atteindre un grand nombre des objectifs fixés, notamment pour la réduction du taux de mortalité infantile. L'Ouganda est, lui aussi, maintenant bien placé pour atteindre un certain nombre des objectifs. En revanche, le Pakistan, dont les indicateurs affichaient des valeurs relativement meilleures que ceux de ses voisins dans les années 90, n'a pratiquement pas fait de progrès et n'obtiendra pas les résultats escomptés dans un certain nombre de domaines y compris la pauvreté. Étant donné le lien étroit qui existe entre la croissance économique et les niveaux de pauvreté monétaire et non monétaire, il est essentiel de poursuivre un ensemble de mesures pour promouvoir une croissance plurisectorielle. Alors qu'en Ouganda, par exemple, il a été possible de ramener l'incidence de la pauvreté (calculée par référence au seuil de pauvreté national) de 56 à 35 % entre 1990 et 2000 grâce, essentiellement, au taux de croissance du PIB de 6,4 % par an enregistré durant cette période, le taux de croissance beaucoup plus faible enregistré par Madagascar (2 % par an environ, c'est-à-dire une croissance négative par habitant) signifie que ce pays est nettement moins bien placé pour atteindre les objectifs relatifs, entre autres, à la pauvreté monétaire. Outre les réformes qui stimulent la croissance, la détermination d'un pays à améliorer les aspects non monétaires de la pauvreté, en particulier l'éducation et la santé, joue un rôle important. Les engagements en ce domaine peuvent se matérialiser grâce à l'action des pouvoirs publics, comme cela a été le cas pour l'enseignement primaire en Ouganda et en Tanzanie, ou par l'entremise d'ONG et de groupes communautaires comme cela s'est produit au Bangladesh, en Indonésie après 1997 et dans certains États de l'Inde.

15. **Deuxièmement**, il est clair que les pays d'Afrique subsaharienne compris dans l'échantillon se heurtent à des problèmes plus graves que les pays d'autres régions dans plusieurs domaines, et notamment l'achèvement du cycle d'études primaires et l'accès à l'eau potable. En ce qui concerne les études primaires, bien que l'Éthiopie, la Mauritanie et l'Ouganda, entre autres, aient rapidement accru leurs taux de scolarisation au cours des dernières années, ils sont tous partis d'un niveau très bas et seule la Tanzanie atteindra probablement l'objectif de l'éducation primaire pour tous d'ici 2015. Dans le domaine de l'eau, aucun progrès n'a été fait depuis 1990, de sorte que les obstacles auxquels se heurtaient la plupart de ces pays initialement se sont encore aggravés. Il s'ensuit que, s'il est probable que les cinq grands pays d'Asie et presque tous les pays non africains de l'échantillon atteindront probablement cet objectif d'ici 2015, ce ne sera le cas d'aucun des pays d'Afrique subsaharienne de l'échantillon¹². Mais même dans les autres régions, y compris l'Asie, les progrès qui seront probablement réalisés dans divers domaines masquent l'ampleur des besoins qui n'auront toujours pas été satisfaits. Par exemple, s'il

¹² Les données sur l'accès à l'eau potable n'étant pas fiables, il se peut que les valeurs de départ retenues pour l'Asie du Sud donnent une idée trop optimiste des perspectives de ces pays, étant donné les politiques et les niveaux d'aide actuels.

est probable que le Bangladesh atteindra l'objectif fixé pour le taux de mortalité infantile d'ici 2015, celui-ci sera toujours plus élevé que ne l'était celui de l'Albanie en 1990.

16. **Troisièmement**, l'aide contribue à améliorer les perspectives qu'ont les pays de se rapprocher plus rapidement des ODM, surtout lorsque cette aide est fournie de manière à compléter les efforts déployés par les pays eux-mêmes, notamment pour mobiliser les ressources intérieures et les utiliser de manière efficace. Un grand nombre des pays non asiatiques de petite taille inclus dans l'échantillon reçoivent une aide importante par comparaison à leur population et à la taille de leur économie, et cette aide, conjuguée à la poursuite de politiques satisfaisantes, leur a permis de financer d'ambitieux programmes de développement qui doivent leur permettre de progresser plus rapidement en direction des ODM. L'appui des bailleurs de fonds a permis à l'Ouganda et à la Tanzanie, par exemple, de financer leurs ambitieux programmes d'enseignement primaire universel. L'aide extérieure a également appuyé les efforts de réforme des politiques intérieures déployés par le Viet Nam et le Mozambique, entre autres. Le Tableau 1 montre également comment les flux d'aide d'ici peu davantage les pays à faible revenu qui poursuivent des politiques relativement satisfaisantes, y compris les pays de l'échantillon — évolution qui s'est produit durant les années 90¹³.

Perspectives d'accélération des progrès offertes par une amélioration des politiques conjuguée à l'octroi d'une aide supplémentaire

17. Ce scénario permet d'évaluer les perspectives d'accélérer les progrès accomplis en direction des ODM dans les pays de l'échantillon si ces pays entreprennent d'importantes réformes de leurs politiques et institutions dans les dix années qui suivent et ont accès à un surcroît de financement extérieur accordé à des conditions concessionnelles. Les effets conjugués de ces différents facteurs sont examinés sous l'angle des progrès qui seront probablement accomplis en direction de différents objectifs de développement (récapitulé dans le panneau de droite de la figure 4) ; des variations associées aux caractéristiques des pays ; des réformes et du surcroît d'aide qui seront nécessaires pour assurer la poursuite des progrès. La détermination des réformes et de l'aide supplémentaire qui seront nécessaires est manifestement en grande partie affaire de jugement. L'analyse décrite dans ce document s'appuie sur les jugements effectués par les équipes-pays de la Banque sur la base des analyses existantes, notamment celles qui figurent dans les DSRP.

18. Les réformes des politiques et de la gouvernance envisagées pour chaque pays considéré dans ce scénario vise à renforcer les possibilités de réduire la pauvreté par le biais d'une croissance durable et d'une amélioration de la fourniture de services aux pauvres. Étant donné le caractère plurisectoriel des interventions qui seront nécessaires pour progresser en direction des ODM, ces réformes rentrent dans trois grandes

¹³ Selon les estimations présentées dans une étude, si en 1990 les pays poursuivant des politiques satisfaisantes ont reçu à peu près la même aide par habitant que ceux dont les politiques étaient insuffisantes, vers la fin des années 90, les premiers recevaient une aide par habitant deux fois plus élevée que les seconds (voir I. Goldin, H. Rogers et N. Stern, « The Role and Effectiveness of Development Assistance », 2002).

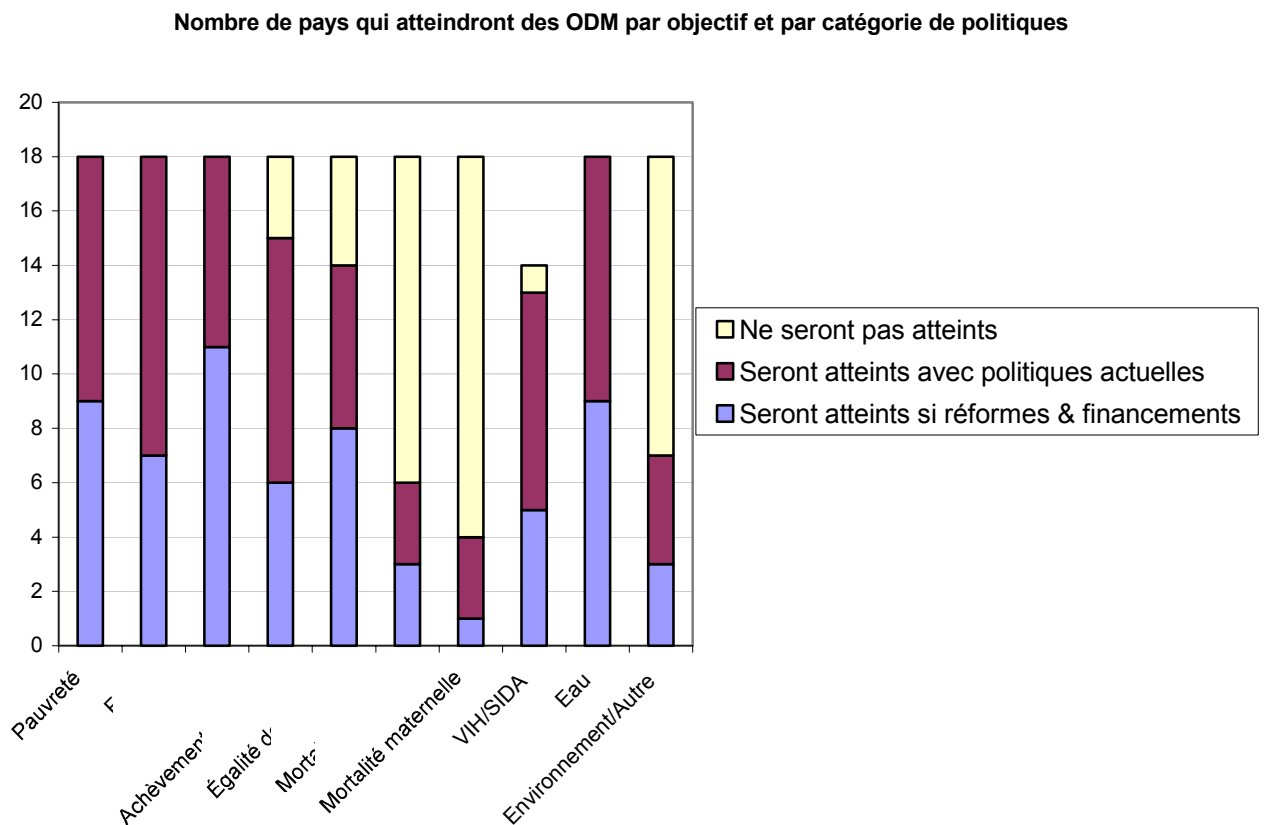
catégories : l'amélioration du cadre des activités du secteur privé, en particulier la règle de droit et les infrastructures ; l'amélioration de la qualité de la gouvernance et le renforcement des capacités du secteur public ; et la fourniture de services de développement humain et d'autres services de base plus efficaces aux pauvres. Comme indiqué dans les résumés des études par pays (annexe 1), la situation varie d'un pays à un autre en ce qui concerne l'importance relative de chacun de ces domaines ainsi que les mesures particulières qui devront être prises dans chaque domaine et le moment auquel elles devront l'être. Les réformes envisagées dans le cadre de ce scénario sont à dessein ambitieuses bien que l'on se soit efforcé de prendre en compte les obstacles que pourrait rencontrer chaque pays durant leur mise en œuvre, et la manière dont la situation à cet égard pourrait évoluer au cours des dix prochaines années.

19. Les estimations du volume d'aide supplémentaire qui pourrait être utilisée de manière productive au cours des dix prochaines années par chaque pays et de la manière dont cette aide pourrait être étalée dans le temps ont été établies compte tenu du rythme auquel les capacités humaines, institutionnelles, et physiques seront renforcées au fur et à mesure de l'exécution des réformes des politiques et des institutions et de la réalisation des investissements. La constitution et le renforcement des capacités s'effectuent généralement avec un certain décalage par rapport à la mise en œuvre des réformes et le lancement des investissements. Il s'ensuit que les pays qui ont déjà des capacités relativement importantes au départ peuvent utiliser plus rapidement que les autres des volumes d'aide plus importants de manière productive. En revanche, des pays qui se heurtent déjà à certains obstacles, en particulier du fait de l'insuffisance de leurs capacités humaines et institutionnelles, comme c'est le cas de nombreux pays de l'échantillon, n'auront pas immédiatement les capacités requises pour utiliser un important volume d'aide de manière productive, de sorte que l'aide dont ils auront besoin augmentera dans le temps. Étant donné la période considérée, ces estimations de l'étalement de l'aide dans le temps sont entachées d'incertitude et probablement prudentes. Il est possible que des pays puissent porter leurs capacités aux niveaux requis beaucoup plus rapidement que prévu, surtout s'ils peuvent investir de manière productive dans l'amélioration de leurs capacités. Les investissements en question peuvent être basés, comme au Burkina Faso, sur une évaluation des carences et des besoins relatifs aux capacités telle que celle qui est actuellement réalisée dans le contexte de la mise en œuvre du DSRP. Et ils peuvent viser à renforcer les capacités de suivi de la pauvreté et d'évaluation des programmes, comme au Bangladesh, où la capacité d'analyse et de formulation de politiques comme à Madagascar.

20. Progrès accomplis en direction des ODM. Les études par pays montrent à quel point la poursuite de réformes importantes conjuguée à un surcroît d'aide peut contribuer à accélérer les progrès en direction des ODM. De tous les objectifs de développement, ce sont ceux de la pauvreté monétaire et de la réduction de la proportion de la population souffrant de la faim que les résultats les plus rapides peuvent être enregistrés (voir figure 5). La poursuite de réformes politiques et institutionnelles conjuguée à l'obtention de ressources extérieures supplémentaires permettrait probablement aux 18 pays de l'échantillon d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté et à plusieurs d'entre eux, dont l'Ouganda, le Mozambique et le Viet Nam, de réduire la pauvreté encore plus

que ne l'impliquent les valeurs retenues pour les ODM. Il est aussi probable que des progrès sensibles seront accomplis au niveau des objectifs d'éducation et que près des deux-tiers des pays de l'échantillon atteindront les valeurs cibles, même en ce qui concerne l'achèvement des études primaires et à la scolarisation des garçons et des filles (voir l'encadré 3 pour une description rapide de la méthode utilisée pour déterminer ce que signifient, sur le plan de l'aide, les améliorations apportées dans le secteur de l'éducation dans le cadre de l'Initiative Éducation pour tous — EPT). Le Viet Nam et la République kirghize pourraient en outre aller plus loin en prenant des mesures pour s'attaquer au problème de qualité et élargir la portée de l'enseignement secondaire. Néanmoins, la plupart des pays de l'échantillon continueront d'avoir des difficultés à se rapprocher des objectifs relatifs à la santé et à l'environnement. Un tiers au plus des pays atteindront tous les objectifs fixés dans l'un ou l'autre de ces domaines et certains n'en atteindront aucun.

Figure 5. Progrès en direction des ODM — par objectif et scénario de réforme



Encadré 3 : Estimation du coût de l'éducation pour tous

Le coût des efforts nécessaires pour atteindre les objectifs de la scolarisation primaire universelle a été estimé pour chaque pays dans le cadre de l'Initiative de l'Éducation pour tous (EPT). Contrairement aux efforts similaires déployés pour déterminer les coûts actuels et futurs, ces travaux ont été menés directement avec les gouvernements, sur la base d'informations détaillées sur les politiques et les coûts effectifs, et ont donné lieu à l'examen de ce que cela impliquait en termes de volume et d'utilisation de l'aide des bailleurs de fonds. Des valeurs de référence ont été établies à partir des données et des analyses effectuées pour le secteur de l'éducation des pays obtenant les meilleurs résultats. Ces références se rapportent à : la part des ressources publiques affectées à l'enseignement primaire ; la proportion des dépenses courantes imputable aux coûts hors salaires ; le niveau des coûts unitaires par élève ; et le nombre d'élèves par enseignant. Ces valeurs ont alors servi à construire des scénarios de réformes et à estimer les coûts que doivent assumer les pays dont les systèmes d'enseignement primaire ne donnent pas de si bons résultats.

Les résultats montrent que, actuellement, les obstacles politiques et financiers limitent le nombre de pays à faible revenu qui pourront atteindre les résultats indiqués dans les OMD pour l'achèvement des études primaires. Par ailleurs, pour accélérer les progrès dans la plupart des pays, ce sont essentiellement des coûts ordinaires plus élevés, liés aux frais de gestion des écoles et aux salaires du personnel requis, qu'il faudra financer. Il est peu probable que des investissements supplémentaires dans les travaux de génie civil et dans des matériels pour le secteur de l'éducation aient un impact significatif sur les résultats obtenus dans ce secteur. Or, l'aide des bailleurs de fonds consiste actuellement essentiellement en ressources visant à satisfaire à ces besoins d'investissement plutôt qu'à financer les coûts d'exploitation. La forme que revêt l'aide constitue donc un obstacle important à l'accroissement des taux de scolarisation primaire et à l'amélioration de la performance des écoles primaires.

Bien que les estimations des coûts de l'EPT prennent bien en compte les considérations politiques et financières au niveau national, elles ne couvrent que les éléments relevant du secteur de l'éducation lui-même. Elles ne prennent pas en compte des éléments tels que les routes et autres infrastructures de base ou les modifications politiques institutionnelles de portée plus générale, comme la réforme de la fonction publique, qui sont nécessaires pour améliorer les résultats sectoriels et la fourniture de services. Ces investissements et ces réformes de plus vaste portée devront aussi se matérialiser en sus des ressources additionnelles affectées au secteur de l'éducation pour en améliorer les résultats.

21. Incidence sur les réformes. Les études par pays montrent que, pour pouvoir procéder à des améliorations à ce rythme, il sera nécessaire de procéder à d'importantes réformes politiques et institutionnelles afin d'accélérer la croissance et d'offrir de meilleurs services. Comme indiqué dans les études par pays récapitulées à l'annexe 1, l'ordre des priorités en matière de réformes est manifestement différent d'un pays à un autre. Pour certains, comme le Pakistan et l'Indonésie, il s'agit de commencer par renforcer la gouvernance dans le secteur public et d'améliorer le climat de l'investissement. Dans ces deux pays comme en Éthiopie, une poursuite fructueuse des efforts de décentralisation pourrait être le meilleur moyen de fournir des services aux pauvres. À Madagascar et au Burkina Faso, il sera nécessaire de mettre en œuvre des politiques sectorielles et de réaménager les programmes de dépenses publiques pour rendre la croissance plus favorable aux pauvres. Enfin, au Honduras, l'accélération de la croissance dépendra des réformes entreprises pour développer les circuits financiers et améliorer la gouvernance.

22. Dans tous ces pays, les réformes devront accorder une place importante à l'intensification des efforts de mobilisation des ressources intérieures pour compléter le surcroît d'aide accordé et s'assurer que la situation des finances publiques demeure tolérable à moyen terme. Plusieurs des pays d'Afrique subsaharienne de l'échantillon reçoivent actuellement au moins autant d'aide qu'ils ne lèvent de recettes intérieures. Pour que la situation reste viable à moyen terme, il faudra accroître les recettes intérieures plus que proportionnellement à l'augmentation des revenus. Par ailleurs, les réformes visant à améliorer le climat de l'investissement dans les pays de l'échantillon contribuera dans une large mesure à attirer des volumes plus importants de capitaux privés et, partant, à réduire progressivement la dépendance de ces pays par rapport aux flux d'aide en soutenant la croissance économique et les progrès accomplis en direction des ODM.

23. Incidence sur les volumes et l'efficacité de l'aide. Les études par pays montrent qu'une aide supplémentaire peut avoir un effet de catalyseur dans tous les pays de l'échantillon en permettant de se rapprocher plus rapidement des résultats associés aux ODM. Toutefois, l'ampleur des besoins d'aide supplémentaire diffère probablement selon les pays. Pour examiner cette relation plus en détail, il est utile de classer les 18 pays de l'échantillon en trois groupes. Le premier est formé des cinq grands pays d'Asie qui ont, chacun, un nombre de pauvres élevés (et, collectivement, regroupent presque 45 % des personnes ayant moins de un dollar par jour pour survivre), poursuivent des politiques satisfaisantes, ont de bonnes perspectives d'amélioration, disposent de capacités institutionnelles raisonnables et reçoivent actuellement un volume d'APD limité (par habitant ou en pourcentage du PIB). Le deuxième groupe comprend les dix pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie centrale. Ceux-ci sont moins peuplés, disposent de capacités institutionnelles moins importantes et reçoivent déjà, pour la plupart, des volumes d'aide plus élevés. Ce groupe est diversifié à d'autres égards, notamment la distance qui sépare chaque pays des résultats à atteindre pour de nombreux ODM. Le troisième groupe se compose de l'Albanie, de la Bolivie et du Honduras. Ces trois pays ont des revenus par habitant plus élevés que les autres pays de l'échantillon et sont plus près d'atteindre un grand nombre des objectifs adoptés pour les ODM.

24. De manière générale, le surcroît d'aide pouvant être utilisé de façon productive devrait dépendre de la qualité des politiques et des institutions du pays, ainsi que des perspectives d'amélioration à cet égard (notamment de l'aptitude du pays à mobiliser des recettes intérieures supplémentaires), du niveau de pauvreté du pays (ou, plus généralement, de la distance qui le sépare des résultats visés par les ODM) et de son degré de dépendance actuel à l'égard de l'aide. À partir de là, on peut tirer trois conclusions de la répartition en groupes des pays de l'échantillon. Premièrement, les cinq grands pays asiatiques — Bangladesh, Inde, Indonésie, Pakistan et Viet Nam — pourraient tirer parti d'un accroissement substantiel de l'aide qui leur permettrait de s'approcher plus rapidement des indicateurs ciblés par les ODM. Comme ces pays sont actuellement peu tributaires de l'aide, les apports dont ils bénéficient pourraient être multipliés par deux (et même davantage). S'il est vrai qu'un accroissement de cette ampleur ferait augmenter le ratio de l'aide au PIB dans ces pays sur le moyen terme, celui-ci resterait faible en valeur absolue et devait donc être supportable puisque les

revenus et les recettes domestiques augmenteraient sous l'effet de l'accélération de la croissance.

25. Cette aide supplémentaire permettrait à ces pays de s'approcher plus rapidement des résultats recherchés par les ODM (et, dans le cas de l'Indonésie et du Viet Nam, de dépasser plusieurs des objectifs visés). Mais elle devrait être accordée au rythme de l'amélioration des politiques intérieures et, en particulier, ne pas être utilisée pour justifier un ralentissement de la dynamique de réforme. Dans certains cas, comme en Indonésie, les réformes devront s'accompagner d'un accroissement des investissements publics et des dépenses de fonctionnement et d'entretien, et des apports d'aide supplémentaires devraient se révéler utiles à cet égard (voir l'encadré 4 pour comprendre les liens entre infrastructure et ODM). Au Bangladesh, les politiques publiques devront viser plus particulièrement à améliorer la gouvernance du secteur public, à renforcer la primauté du droit, à accroître les recettes intérieures et à renforcer l'administration publique de manière à fournir de meilleurs services publics. En Inde, il convient de privilégier le recentrage des dépenses publiques sur les domaines prioritaires, y compris les investissements dans l'infrastructure et la prestation de services sociaux de base, dans un contexte de rigueur budgétaire. Le Viet Nam devra s'employer à combler les déficiences des politiques publiques et des institutions en ce qui concerne les droits de propriété et la gouvernance (de manière à soutenir la croissance) et la gestion des dépenses publiques (afin d'améliorer la prestation de services, en particulier pour les très pauvres et les minorités ethniques). Le Pakistan doit également prendre les mesures qui s'imposent pour améliorer le climat de l'investissement.

26. Deuxièmement, le volume d'aide supplémentaire dont les pays d'Afrique subsaharienne et d'Asie centrale de l'échantillon auront besoin représente en moyenne 60 % environ des apports d'aide actuels. Ce volume dépendra beaucoup de la situation propre à chaque pays, laquelle sera fonction non seulement du degré de dépendance actuel du pays à l'égard de l'aide et des politiques qu'il mène, mais aussi de la distance qui le sépare des indicateurs de réalisation des objectifs de développement et de la rapidité avec laquelle il pourra vraisemblablement mobiliser des ressources intérieures supplémentaires. Il s'agit en effet pour chaque pays de renforcer ses capacités institutionnelles et humaines de sorte que l'application de bonnes politiques et l'accroissement des dépenses publiques financées par l'aide se traduisent par une croissance plus forte et de meilleurs résultats au plan du développement humain. Il entre donc une bonne part d'appréciation dans la détermination du volume d'aide supplémentaire dont les pays auront besoin et du rythme auquel cette aide devra leur parvenir pour hâter leur progression vers les objectifs de développement. Il n'en reste pas moins que sous l'effet combiné d'une croissance plus robuste (environ 5 % par an en moyenne) et d'une plus forte mobilisation des recettes intérieures, le ratio de l'aide au PIB diminuera dans la plupart de ces pays au cours des dix prochaines années par rapport à son niveau actuel, qui est le plus souvent élevé. Ce ratio augmentera uniquement en Éthiopie et à Madagascar et, même dans ce cas, il est probable qu'à la fin de la prochaine décennie il sera inférieur au niveau qu'il atteint actuellement au Mozambique et en Mauritanie.

Encadré 4 : Quel est le lien entre infrastructure et ODM ?

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que l'infrastructure est d'une importance capitale pour la réalisation des ODM. L'amélioration des résultats au regard de la réduction de la pauvreté, de l'éducation et de la santé passe par l'offre de services d'infrastructure qui soient fiables et d'un coût abordable. Si l'on veut que les investissements matériels dans le secteur de l'infrastructure contribuent le plus possible à la réalisation de ces objectifs, il faut cependant qu'ils aillent de pair avec l'amélioration de l'environnement et le renforcement des capacités. Cela suppose que l'on applique des politiques judicieuses et des principes de bonne gouvernance, qui contribuent au bon fonctionnement des services tant publics que privés.

La fourniture de services d'infrastructure fiables, efficaces et d'un coût abordable peut aider à atteindre les résultats visés par les ODM de quatre manières :

- en favorisant une croissance économique durable qui contribue à réduire la pauvreté ;
- en coûtant moins cher à l'État, de sorte que des ressources puissent être libérées pour les dépenses de santé et d'éducation ;
- en améliorant les conditions de vie en général des ménages pauvres via la réduction des coûts d'opportunité, à savoir des ressources monétaires et du temps que ceux-ci consacrent à la recherche de solutions de fortune pour satisfaire des besoins essentiels ; et
- en orientant les investissements dans le secteur de l'infrastructure de manière à assurer de meilleures prestations de services de santé et d'éducation et à améliorer l'environnement.

Certains de ces coûts sont incorporés dans l'analyse des besoins d'investissement présentée dans les études de cas préparées pour le présent document. Mais il est clair que la plupart des DSRP et des études-pays réalisées par la Banque mondiale sur lesquelles ces DSRP s'appuient n'intègrent pas encore systématiquement les questions d'infrastructure. Il importe manifestement de mieux faire comprendre à l'échelle des pays le rôle capital que joue l'infrastructure dans la réduction de pauvreté en favorisant la croissance et la prestation de services efficaces. On a déjà pu constater en de nombreux endroits à quel point l'infrastructure influe sur la progression des pays vers tel ou tel indicateur du cadre d'action défini par les ODM:

- **Grâce à la croissance.** En Ouganda, une enquête effectuée en 1998 auprès de 243 entreprises a montré que la principale contrainte qui pesait sur l'investissement était l'insuffisance de l'approvisionnement en électricité¹⁴. Comme les entreprises ne recevaient pas d'électricité du réseau public pendant 89 jours par an en moyenne, elles avaient été amenées à acheter des générateurs dont le coût représentait 25 % du montant total de leurs investissements en équipement et matériel. Cela concernait 77 % des grandes entreprises, 44 % des entreprises de taille moyenne et 16 % des entreprises de plus petite taille. Il est probable qu'un approvisionnement fiable en électricité inciterait davantage d'entreprises à investir en Ouganda — ce qui améliorerait les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté.
- **Grâce à la prestation de services.** En Inde, il ressort d'une étude récente sur les zones rurales que les cas de diarrhée chez les enfants de moins de cinq ans étaient nettement moins nombreux et duraient bien moins longtemps en moyenne dans les familles qui avaient l'eau courante que dans celles qui n'étaient pas raccordées au réseau¹⁵. Les résultats montrent aussi cependant que les enfants de familles pauvres étaient peu nombreux à profiter de ces gains sanitaires, en particulier lorsque la mère était peu instruite. Ce qui montre l'importance de coupler les investissements dans l'infrastructure avec une action efficace des pouvoirs publics en matière de sensibilisation sanitaire et de réduction de la pauvreté.

¹⁴ R. Reinikka et J. Svensson, "How Infrastructure Provision of Public Infrastructure and Services Affects Private Investment", Banque mondiale, décembre 1999.

¹⁵ J. Jalan et M. Ravallion, "Does Piped Water Reduce Diarrhea for Children in Rural India?", Indian Statistical Institute et Banque mondiale, août 2001.

Encadré 4 : Quel est le lien entre infrastructure et ODM ?

On s'accorde de plus en plus à reconnaître que l'infrastructure est d'une importance capitale pour la réalisation des ODM. L'amélioration des résultats au regard de la réduction de la pauvreté, de l'éducation et de la santé passe par l'offre de services d'infrastructure qui soient fiables et d'un coût abordable. Si l'on veut que les investissements matériels dans le secteur de l'infrastructure contribuent le plus possible à la réalisation de ces objectifs, il faut cependant qu'ils aillent de pair avec l'amélioration de l'environnement et le renforcement des capacités. Cela suppose que l'on applique des politiques judicieuses et des principes de bonne gouvernance, qui contribuent au bon fonctionnement des services tant publics que privés.

La fourniture de services d'infrastructure fiables, efficaces et d'un coût abordable peut aider à atteindre les résultats visés par les ODM de quatre manières :

- en favorisant une croissance économique durable qui contribue à réduire la pauvreté ;
- en coûtant moins cher à l'État, de sorte que des ressources puissent être libérées pour les dépenses de santé et d'éducation ;
- en améliorant les conditions de vie en général des ménages pauvres via la réduction des coûts d'opportunité, à savoir des ressources monétaires et du temps que ceux-ci consacrent à la recherche de solutions de fortune pour satisfaire des besoins essentiels ; et
- en orientant les investissements dans le secteur de l'infrastructure de manière à assurer de meilleures prestations de services de santé et d'éducation et à améliorer l'environnement.

Certains de ces coûts sont incorporés dans l'analyse des besoins d'investissement présentée dans les études de cas préparées pour le présent document. Mais il est clair que la plupart des DSRP et des études de pays réalisées par la Banque mondiale sur lesquelles ces DSRP s'appuient n'intègrent pas encore systématiquement les questions d'infrastructure. Il importe manifestement de mieux faire comprendre à l'échelle des pays le rôle capital que joue l'infrastructure dans la réduction de la pauvreté en favorisant la croissance et la prestation de services efficaces. On a déjà pu constater en de nombreux endroits à quel point l'infrastructure influe sur la progression des pays vers tel ou tel indicateur du cadre d'action défini par les ODM:

- Grâce à la croissance. En Ouganda, une enquête effectuée en 1998 auprès de 243 entreprises a montré que la principale contrainte qui pesait sur l'investissement était l'insuffisance de l'approvisionnement en électricité. Comme les entreprises ne recevaient pas d'électricité du réseau public pendant 89 jours par an en moyenne, elles avaient été amenées à acheter des générateurs dont le coût représentait 25 % du montant total de leurs investissements en équipement et matériel. Cela concernait 77 % des grandes entreprises, 44 % des entreprises de taille moyenne et 16 % des entreprises de plus petite taille. Il est probable qu'un approvisionnement fiable en électricité inciterait davantage d'entreprises à investir en Ouganda — ce qui améliorerait les perspectives de croissance et de réduction de la pauvreté.
- Grâce à la prestation de services. En Inde, il ressort d'une étude récente sur les zones rurales que les cas de diarrhée chez les enfants de moins de cinq ans étaient nettement moins nombreux et duraient bien moins longtemps en moyenne dans les familles qui avaient l'eau courante que dans celles qui n'étaient pas raccordées au réseau. Les résultats montrent aussi cependant que les enfants de familles pauvres étaient peu nombreux à profiter de ces gains sanitaires, en particulier lorsque la mère était peu instruite. Ce qui montre l'importance de coupler les investissements dans l'infrastructure avec une action efficace des pouvoirs publics en matière de sensibilisation sanitaire et de réduction de la pauvreté.

27. La situation de certains pays d'Afrique subsaharienne de l'échantillon illustre bien ce qui peut favoriser ou entraver l'accélération des progrès vers les objectifs de développement et comment l'amélioration des politiques et l'octroi d'une aide accrue peuvent se conjuguer. En raison d'un ensemble de handicaps initiaux, de sa situation enclavée et des lacunes de ses politiques publiques et de ses institutions, le Burkina Faso n'atteindra probablement aucun des ODM si les politiques publiques ne sont pas modifiées et si les apports d'aide restent inchangés (figure 4). C'est l'issue la plus vraisemblable, bien que le pays dépende déjà beaucoup de l'aide, puisque plus de la moitié de son budget est financé par les bailleurs de fonds. Pourtant, l'amélioration des politiques et des institutions, ainsi que l'apport d'une aide supplémentaire permettraient d'accélérer les progrès sur plusieurs fronts, pour la bonne raison que la réforme des politiques publiques pourrait aboutir à une croissance plus forte et plus diversifiée. Les perspectives de croissance de ce pays (comme celles d'autres pays africains tributaires des produits de base) seraient meilleures si la réforme des politiques nationales était complétée par l'ouverture des marchés agricoles des pays développés (voir Encadré 5). Le pays se rapprochera certes plus rapidement des objectifs visés dans les domaines de l'éducation et de la santé, mais n'en atteindra aucun d'ici 2015 (hormis ceux ayant trait à la scolarisation et au VIH/SIDA). Le principal obstacle à la réalisation des objectifs visés en matière de mortalité maternelle et infantile, qui fait intervenir plusieurs secteurs, viendra du temps qui s'écoule entre le moment où les politiques publiques s'améliorent et celui où les capacités humaines, institutionnelles et physiques sont renforcées.

Encadré 5 : Les échanges et l'aide

Des progrès considérables ont été enregistrés depuis la fin de la Deuxième guerre mondiale dans l'abaissement des obstacles aux échanges de biens et de services, ce qui a beaucoup contribué à l'expansion durable de l'économie mondiale. Malgré ces progrès, dont beaucoup sont attribuables aux cycles de négociations passés, ces obstacles n'en restent pas moins obstinément élevés dans certains secteurs. C'est sur leurs produits agricoles et agro-alimentaires, les textiles et la confection que les exportateurs des pays en développement doivent acquitter les droits les plus élevés. Et le niveau, en valeur moyenne, de ces droits ne dit pas l'impact qu'ils ont en réalité sur les pauvres, puisque la plupart des pays en développement, en particulier les plus pauvres, sont fortement tributaires des produits agricoles et des articles de confection qu'ils exportent. Le coton, par exemple, représentait à la fin des années 90 plus de 30 % des marchandises exportées par toute une série de pays d'Afrique occidentale et centrale, dont le Burkina Faso, le Bénin et le Mali. D'après certaines estimations, les producteurs de coton de la région verraient leur revenu augmenter de plus de 250 millions de dollars par an si les pays industriels cessaient de subventionner la production cotonnière. Si l'on fait un tour d'horizon, on constate que les pays industriels accordent certes d'énormes subventions aux agriculteurs (de l'ordre de quelque 300 milliards de dollars par an), mais que les pays à revenu intermédiaire, comme ceux d'Asie de l'Est, protègent eux aussi leur agriculture et ferment les portes de leurs marchés aux exportateurs des pays à faible revenu, qui offrent un gros potentiel de croissance.

L'aboutissement du cycle de Doha en cours aurait pour effet de générer des gains substantiels pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire s'il permettait d'abaisser ces obstacles. Comme l'explique le dernier rapport de la Banque mondiale sur les perspectives économiques mondiales, si tous les pays abaissaient les droits qu'ils prélèvent sur les produits agricoles et les biens manufacturés, les pays développés appliquant les taux les plus bas, les pays à faible revenu verraient leur revenu augmenter de 24 milliards de dollars par an, soit une hausse de 1,4 %, d'ici 2015, même si ces réductions des droits de douane n'avaient d'autre effet que d'atténuer les distorsions. Si l'on admet que les politiques commerciales ont également des effets dynamiques, par exemple qu'elles rehaussent la productivité, les gains estimés pour les pays à faible revenu sont nettement plus élevés — de l'ordre de 60 milliards de dollars d'ici 2015, soit une progression annuelle de 3,6 %.

Mais un meilleur accès aux marchés ne suffira pas à lui seul à stimuler la croissance. Les pays à faible revenu qui protègent leur marché par des droits de douane élevés et des barrières non tarifaires gagneront à libéraliser leur régime commercial. Et la plupart des pays en développement devront par ailleurs s'attaquer aux problèmes qui, à l'intérieur des frontières, autrement dit du côté de l'offre, déterminent la mesure dans laquelle ils peuvent tirer parti de meilleurs débouchés. L'aide destinée à améliorer les infrastructures, notamment routières et portuaires, et l'administration des douanes, par exemple, pourra procurer des avantages considérables. La question des réformes complémentaires à mener dans le domaine des politiques publiques et des investissements devra être traitée de manière plus systématique que dans le passé par ces pays, avec l'appui de leurs partenaires de développement dans le cadre de la formulation et de la mise en oeuvre de leurs stratégies de réduction de la pauvreté. En règle générale, la plupart des pays en développement gagneront sur le long terme à avoir un meilleur accès aux marchés, mais beaucoup pourraient mettre à profit des apports d'aide supplémentaire sur le court à moyen terme, en particulier pour améliorer leur infrastructure.

28. Dans ce contexte, un surcroît d'aide sera utile, mais pour porter ses fruits, il devra s'accompagner d'une amélioration progressive de la mobilisation des recettes intérieures (qui représente actuellement environ 11 % du PIB). En valeur relative, les apports requis en sus pour appuyer et accompagner les réformes des politiques publiques et des institutions devraient donc se situer dans une fourchette allant du cinquième au tiers environ du volume d'aide actuel et s'étaler graduellement sur la période 2004-2015, à mesure que le pays renforce ses capacités et améliore ses politiques (les grands points qui se dégagent des études-pays figurent dans l'Encadré 1). Le Mozambique et la Tanzanie sont similaires au Burkina Faso à bien des égards et auront également besoin d'un surcroît d'aide d'un montant relativement modeste pour plusieurs des mêmes raisons.

29. Dans ce groupe, la situation de Madagascar et de l'Éthiopie tranche avec celle du Burkina Faso, du Mozambique et de la Tanzanie, car elle se prête à un accroissement de l'aide. Ces deux pays ressemblent aux cinq économies asiatiques de l'échantillon en ce sens qu'ils reçoivent relativement peu d'aide par habitant et sont encore loin d'avoir atteint de nombreux ODM. S'ils maintiennent le cap de leurs politiques actuelles et si les niveaux d'aide restent inchangés, aucun de ces deux pays ne progressera beaucoup vers les cibles visées par les objectifs de développement (Figure 4). Si Madagascar parvient à maintenir sur le moyen terme la dynamique de réforme récemment engagée et à la consolider, les perspectives devraient s'améliorer considérablement dans plusieurs domaines, en particulier si le pays bénéficie dans le même temps d'une aide supplémentaire. À terme, Madagascar devrait pouvoir affecter d'importants volumes d'aide supplémentaire à la réalisation des ODM, peut-être jusqu'à deux fois le volume d'aide actuel. Pour absorber efficacement ce surcroît d'aide, le pays devra revoir ses politiques de manière à promouvoir une croissance plus favorable aux pauvres, à remédier aux insuffisances de la gestion des dépenses publiques et à réorganiser la prestation de services dans des secteurs clés, ce qui exigera éventuellement de sous-traiter davantage à des ONG et à des groupes confessionnels la prestation de services sociaux. Comme le Burkina Faso et le Mozambique, l'Éthiopie était dans une situation au départ difficile, qui dans son cas s'est encore aggravée dans les années 90 en raison de l'instabilité politique. Les deux pays se distinguent essentiellement par le fait que l'Éthiopie dépend beaucoup moins de l'aide — l'aide par habitant représente la moitié environ de ce qu'elle est au Burkina Faso et le tiers de ce qu'elle est au Mozambique. La qualité des politiques et des institutions laisse également à désirer, si on fait une comparaison avec ces deux pays. Dans la mesure où l'Éthiopie applique des réformes de fond, elle devrait donc bien progresser en direction des ODM, (même si, comme le Burkina Faso et le Mozambique, elle a peu de chances de parvenir aux résultats visés dans les domaines de l'éducation et de la santé) et absorber un surcroît d'aide considérable, qui pourrait multiplier par deux les apports dont elle bénéficie. Ces apports supplémentaires devront s'étaler dans le temps au rythme du renforcement des capacités et de l'amélioration des politiques, en particulier pour ce qui concerne le climat de l'investissement privé.

30. **Enfin**, le surcroît d'aide requis en moyenne pour le troisième groupe de pays (ceux dont le revenu par habitant est le plus élevé) est beaucoup plus faible — environ 20 % en moyenne du volume d'aide actuel. Le ratio de l'aide au PIB devrait donc diminuer dans ces pays au cours des dix prochaines années pour se rapprocher (sans l'atteindre) de celui des grands pays asiatiques de l'échantillon. Une raison à cela est qu'ils bénéficient déjà de gros apports d'aide. Chacun de ces trois pays reçoit davantage d'aide par habitant que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. En outre, comme le revenu par habitant y est plus élevé, ces pays affichent de meilleurs résultats au regard des indicateurs des ODM que la plupart des pays à faible revenu. À de nombreux égards, ils présentent donc davantage les caractéristiques d'un pays à revenu intermédiaire que celles d'un pays à faible revenu. Compte tenu de leur niveau de revenu, ces pays devraient pouvoir atteindre la plupart des objectifs de développement à condition d'enregistrer une croissance plus forte et de bénéficier d'une aide légèrement accrue. Certes, ils doivent encore surmonter d'importants obstacles pour réaliser certains objectifs, en particulier améliorer les conditions de vie des groupes vivant dans des zones marginalisées, et ils ont toujours besoin d'aide ; mais plus que de l'obtention d'une aide concessionnelle supplémentaire d'un volume important, c'est de leur aptitude à approfondir les réformes que dépendra leur capacité à combler la distance qui les sépare souvent des ODM. À terme, lorsqu'il s'agira d'aller au-delà des objectifs fixés par les ODM, ils devront faire davantage appel à des financements autres que concessionnels.

31. Implications au niveau des modalités. L'analyse conduite au niveau des pays sur les perspectives et l'utilité d'un accroissement de l'aide part du principe que les modalités d'acheminement de l'aide seront également modifiées. Il ressort des études-pays que les moyens mis en oeuvre par les bailleurs de fonds pour acheminer l'aide doivent être améliorés à cinq grands égards. **Premièrement**, les pays qui ont entrepris d'améliorer leurs politiques publiques doivent pouvoir compter sur la fourniture à long terme d'une aide fiable. Comme le montre l'expérience des pays de l'échantillon, les réformes à long terme qui doivent être engagées pour accélérer les progrès en direction des ODM seront plus faciles à mettre en oeuvre, en particulier dans les pays qui bénéficient déjà d'importants apports d'aide, si le gouvernement connaît avec suffisamment de certitude le montant de ces apports et les conditions à remplir pour qu'ils aient des chances de se matérialiser¹⁶. Une évolution dans ce sens se dessine en Ouganda, où le gouvernement a élaboré un plan de lutte contre la pauvreté (PEAP) contenant des priorités bien définies à partir desquelles les bailleurs de fonds ont pu concevoir un dispositif intégré d'aide sur plusieurs années, qui prévoit des actions sectorielles et un soutien budgétaire dans le cadre du programme de dépenses à moyen terme de l'État. Un autre moyen important de rendre l'aide plus fiable, que l'on a moins exploré, même en Ouganda, est de faire en sorte que les conditions posées par les bailleurs de fonds soient plus directement liées à la stratégie gouvernementale de réduction de la pauvreté.

32. **Deuxièmement**, les bailleurs de fonds doivent acheminer l'aide d'une manière qui cadre mieux avec les priorités de développement définies par le pays lui-même, telles

¹⁶ On ne prétend pas ici qu'il existe un lien entre le volume de l'aide et la détermination d'un pays à poursuivre les réformes, mais plutôt que les pays bénéficiant d'une aide sont d'autant mieux en mesure de planifier leur action que les flux d'aide sont fiables.

qu'elles sont présentées dans sa stratégie de réduction de la pauvreté ou de développement. Il faut pour cela que les donateurs coordonnent mieux leurs activités et harmonisent leurs politiques et leur procédures d'acheminement de l'aide en fonction des systèmes propres au pays concerné. Le gouvernement éthiopien, par exemple, considère l'alignement et l'harmonisation des procédures des bailleurs de fonds comme un élément central de la mise en oeuvre de sa stratégie de réduction de la pauvreté. De même, au Mozambique et au Bénin, les donateurs bilatéraux s'emploient à coordonner leurs activités de décaissement, de suivi et d'information financière dans le cadre de dispositifs de mise en commun du soutien budgétaire qu'ils apportent à ces pays. La difficulté pour les bailleurs de fonds consiste ici à harmoniser leurs procédures avec celles des pays bénéficiaires sans sacrifier pour autant les normes, notamment fiduciaires, de transparence financière.

33. **Troisièmement**, les mécanismes d'acheminement de l'aide doivent être modifiés de telle sorte que les apports puissent être fournis progressivement et au rythme du renforcement des capacités nationales. C'est la démarche suivie par certains pays, notamment le Viet Nam et la Tanzanie, pour repérer les lacunes des systèmes de gestion des dépenses publiques, y compris pour la passation des marchés et la gestion financière, et y remédier, en appuyant le renforcement des capacités par exemple.

34. **Quatrièmement**, les donateurs doivent trouver le moyen de fournir des financements qui couvrent les dépenses récurrentes dans les pays où le plus difficile pour améliorer les indicateurs ciblés par les ODM est de couvrir les coûts supplémentaires associés à la rémunération des enseignants et des agents de santé et aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. À partir du moment où les pays améliorent leurs programmes de dépenses publiques, l'aide au financement des dépenses récurrentes peut s'inscrire dans le cadre d'un soutien budgétaire ou de programmes sectoriels, comme cela a été fait en Ouganda et au Burkina Faso. Dans certains pays, comme à Madagascar, où la réforme des systèmes de dépenses publiques n'en est qu'à ses débuts, cette aide devra s'inscrire dans le cadre de projets d'investissement. Dans un souci de viabilité à long terme, les autorités doivent s'assurer que ces dépenses serviront effectivement à stimuler la croissance et à renforcer la capacité de l'économie à générer des recettes, de sorte que ces coûts puissent être financés à moyen terme sur les recettes intérieures. Il importera donc de fournir ce financement extérieur dans le cadre d'un budget qui replace les recettes et les dépenses dans une perspective à long terme.

35. **Enfin**, les études-pays montrent à quel point il importe de combiner dons et prêts en un dosage adapté aux réalités nationales, de manière à ne pas accroître le risque qu'un pays déjà très endetté et exposé aux chocs se retrouve en situation de détresse. Comme indiqué à l'Encadré 6, il ressort des considérations sur le niveau d'endettement tolérable que la part relative des dons et des prêts dans l'aide à fournir à un pays devra être fonction de la qualité des politiques qu'il mène, du stock de la dette qu'il a contractée et de sa vulnérabilité aux chocs.

Encadré 6 : ODM, apports d'aide et degré d'endettement tolérable

Si l'on veut atteindre les résultats visés par les ODM, il faut non seulement que les pays bénéficiaires de l'aide améliorent leurs politiques, mais que les pays donateurs leur apportent des concours plus importants. Qui plus est, la question se pose de savoir si ce surcroît d'aide doit prendre la forme de dons, de prêts ou d'une combinaison des deux.

Des travaux récents de la Banque mondiale analysent les facteurs qui, au-delà de la charge de la dette, pourraient être à l'origine de la situation de détresse dans laquelle se retrouvent parfois les pays endettés. Il ressort de ces travaux que les politiques que mène un pays, ainsi que sa vulnérabilité aux chocs, influent sur le niveau d'endettement qu'il peut supporter à long terme. Un pays risque davantage de se retrouver en situation de détresse lorsqu'il applique de mauvaises politiques ou qu'il subit un choc. Les pays qui mènent des politiques judicieuses et ceux qui sont moins exposés à des chocs ont plus de chances de parvenir à une croissance rapide et stable, qui les protège mieux d'un tel risque. Du point de vue du degré d'endettement tolérable, il faut donc en déduire qu'un pays à faible revenu appliquant de bonnes politiques dont l'endettement est relativement lourd ou qui est exposé à des chocs pourra avoir besoin d'une aide composée davantage de dons qu'un pays menant lui aussi de bonnes politiques mais qui est moins endetté ou moins susceptible de subir des chocs.

B. Pays à faible revenu en difficulté (LICUS)¹⁷

36. Les pays à faible revenu peu performants au regard des critères utilisés pour classer les pays de l'échantillon posent des difficultés particulières en ce qui concerne l'utilisation effective de l'aide. Cette catégorie hétérogène regroupe en effet aussi bien des pays sortant d'un conflit que des pays dont les politiques de développement ne donnent pas de bons résultats. Ces pays ont toutefois en commun plusieurs caractéristiques : les indicateurs économiques et sociaux qu'ils affichent au regard des ODM sont médiocres et vont en se détériorant ; les données disponibles sur les conditions de vie de la population et sur l'impact des programmes de développement y sont rares ; et les politiques publiques, les institutions et la gouvernance y laissent énormément à désirer¹⁸.

37. Dans ces pays, les bailleurs de fonds sont confrontés à un dilemme. D'un côté, l'octroi d'un surcroît d'aide important permet rarement d'améliorer les résultats lorsqu'un pays n'a ni la capacité ni la volonté de mettre ces ressources à profit pour réduire la pauvreté. De l'autre, négliger ces pays revient à perpétuer le cycle de la pauvreté et du dénuement pour ceux qui y vivent, ce qui peut aboutir à l'effondrement de l'État et être lourd de conséquences au plan régional. La difficulté pour les bailleurs de fonds est donc de trouver le moyen de concilier la capacité d'absorption limitée de ces pays et le risque

¹⁷ Cette section puise largement dans les conclusions du rapport du groupe de travail intitulé « World Bank Group Work in Low-Income Countries under Stress » (septembre 2002) ; et du rapport intitulé « Poor Performers: Basic Approaches for Supporting Development in Difficult Partnerships », Direction de la coopération pour le développement, Comité d'aide au développement, DCD/DAC(2001)26Rev1, (novembre 2001).

¹⁸ Les LICUS couvrent tout un éventail de pays. En haut de l'échelle se trouvent les pays appliquant les moins mauvaises politiques qui sont en mesure d'utiliser efficacement de plus gros apports d'aide, même s'ils ont une capacité moindre que celle des pays qui mènent des politiques relativement satisfaisantes.

élevé qu'ils présentent avec la nécessité de continuer à leur apporter une aide, de manière à ne pas compromettre les perspectives de progrès.

38. Faute de données fiables sur les LICUS, il est difficile de déterminer dans quelle mesure l'aide contribue à améliorer les résultats visés par les ODM. Les données disponibles montrent clairement cependant que ces pays sont parmi les moins bien placés pour atteindre les ODM. Les volumes d'aide dont ils bénéficient actuellement varient largement d'un LICUS à l'autre. Dans certains de ces pays, les déficiences de l'administration et les cycles répétés d'instabilité politique sont inquiétants et font que les apports d'aide diminuent globalement, même si une assistance humanitaire peut encore être fournie, dans une certaine mesure. Dans d'autres, les perspectives de changement politique ou la crainte d'une aggravation de l'insécurité ont pour effet de porter ces flux à un niveau relativement élevé en valeur globale et par habitant. Il apparaît également que l'aide aux LICUS varie davantage au fil du temps que celle apportée aux pays plus performants. Et si elle prend le plus souvent la forme de dons, ce qui est tout à fait justifié, on constate que le dosage de dons et de prêts varie également selon les pays.

39. Comme dans les pays plus performants, la capacité d'utiliser l'aide à des fins productives n'est pas statique et peut être renforcée à la faveur de l'amélioration des politiques publiques et de la gouvernance. Une solution qui peut contribuer à une utilisation plus efficace de l'aide, même à court terme, est de confier davantage à des institutions autonomes ou non gouvernementales le soin de fournir des services. Investir dans l'amélioration de la prestation de services est essentiel si l'on veut à la fois améliorer les indicateurs sociaux et susciter un appui aux réformes. Compte tenu des faibles capacités de l'administration, le meilleur moyen de fournir des services de base dans ces pays est souvent de faire appel aux ONG et aux groupes communautaires existants, qui ont fait la preuve de leur savoir-faire, ou à des structures coiffées par l'État mais tenues d'affecter leurs ressources aux emplois prévus, comme des fonds sociaux. Des formules de ce type peuvent assez rapidement contribuer à renforcer les capacités, puisqu'elles favorisent la formation des agents chargés de fournir ces services, ainsi que l'accroissement de la demande. Il importe de les évaluer à intervalles réguliers en veillant à ce qu'elles n'excluent pas la possibilité pour l'État de jouer ultérieurement un rôle dans la prestation de services, sous une forme adaptée. Lorsque c'est possible, elles devraient donc être couplées à des programmes permettant à l'État d'en assurer le suivi et d'en tirer des enseignements, de sorte qu'à terme, l'administration puisse systématiquement intégrer dans ses programmes essentiels les aspects de la conception et de la mise en oeuvre de ces initiatives qui ont donné de bons résultats.

40. Les donateurs pourraient également fournir un appui plus stratégique aux réformes entreprises par les LICUS, de sorte que ces sociétés soient mieux à même d'utiliser efficacement l'aide. Il n'existe pas de formule toute faite qui permette à la communauté internationale d'aider ces pays à engager les réformes qui faciliteront leur progression en direction des ODM. Dans tous les cas, cependant, il faut commencer par mieux comprendre la dynamique politique et sociale à l'oeuvre dans le pays pour pouvoir intervenir de manière plus efficace. On pourra alors guider en connaissance de cause le choix des mesures à prendre et sur lesquelles un accord est possible dans les domaines où

des réformes sont techniquement et politiquement faisables. Il importe de fournir aux pays qui engagent rapidement des réformes crédibles une aide, en temps voulu, pour apporter un soutien aux réformateurs, en particulier dans des pays comme le Nigeria qui sont handicapés au départ par des arriérés de dette et des flux négatifs au titre des transferts nets de ressources extérieures. Là encore, il s'agit de traiter les problèmes d'une manière qui renforce la détermination du gouvernement à aller de l'avant et à maintenir le cap de réformes difficiles. Dans le cas du Nigeria, les recettes tirées de l'exploitation du pétrole et du gaz, si elles étaient bien utilisées, devraient permettre de continuer à progresser en direction des ODM sur le moyen terme. Cela étant, le fait demeure que l'aide a un rôle à jouer pour renforcer l'appui de la population aux réformes en faveur des pauvres et collaborer avec les États qui se montrent résolus à mener à bien des réformes allant dans le sens des ODM.

41. L'octroi d'une aide financière plus importante aux pays sortant d'un conflit se justifie davantage¹⁹. Lorsque le règlement politique d'un conflit repose sur des bases solides et durables, le rendement d'une aide à la reconstruction peut être élevé, car ces apports contribuent à reconstituer le stock de capital et à répondre à des besoins humanitaires et sociaux urgents. Cela étant, il s'agit pour les bailleurs de fonds de financer les coûts élevés auxquels ces pays sont confrontés au départ et durant la période de transition, avec célérité et d'une manière qui aille dans le sens et non pas à l'encontre des efforts déployés par ces pays pour mobiliser des ressources et renforcer leurs capacités. Plusieurs programmes de redressement, notamment au Rwanda, en Bosnie et au Timor-Leste, montrent que l'octroi d'une aide peut beaucoup contribuer au redressement d'un pays sortant d'un conflit et l'aider à progresser en direction des ODM. De récents travaux sur l'aide et les conflits font néanmoins apparaître que l'on pourrait encore améliorer le calendrier de la fourniture de l'aide aux pays sortant d'un conflit²⁰. Concrètement, la remise sur pied des institutions requises pour pouvoir absorber d'importants apports d'aide intervient généralement deux ou trois ans après la fin d'un conflit, alors que le volume de l'aide effectivement fournie culmine la première ou la deuxième année, avant de décroître rapidement. On pourrait envisager des formules qui permettent de cibler davantage l'aide sur la période suivant immédiatement la fin d'un conflit, tout en étalant dans le temps des apports d'aide exceptionnels, pour améliorer les résultats visés par les ODM dans ces pays²¹.

¹⁹ La plupart des pays classés comme sortant d'un conflit par la Banque mondiale sont aussi des LICUS, car leurs politiques et leurs institutions sont très dysfonctionnelles. Ces pays courent souvent le risque que le conflit redémarre : 50 % d'entre eux sont en effet de nouveau la proie d'un conflit dans les 10 ans qui suivent. Comme le montre l'expérience de l'Ouganda et du Mozambique au début des années 90, les pays qui parviennent à sortir définitivement d'un conflit peuvent mettre à profit un surcroît d'aide et enregistrer une croissance vigoureuse. Et, si l'aide peut leur parvenir rapidement après leur sortie du conflit, elle peut être particulièrement productive.

²⁰ Voir, par exemple, P. Collier et A. Hoeffler, « Aid, Policy and Growth in Post-Conflict Countries », Document de travail consacré à la recherche sur les politiques de la Banque mondiale n° 2902, octobre 2002.

²¹ Une formule similaire pourrait convenir aux LICUS dans une situation particulièrement précaire qui réussissent à inverser par des voies pacifiques la tendance à la détérioration du fonctionnement de l'administration. Actuellement, les pays qui ont été la proie de violents conflits bénéficient généralement d'apports d'aide plus importants que ceux qui parviennent à désamorcer les tensions et à améliorer la

42. Il est essentiel que l'aide aux LICUS soit, dans tous les cas, extrêmement bien coordonnée. Compte tenu de la fragilité des programmes de réforme dans ces pays, les donateurs doivent faire en sorte que leurs opérations ne saturent pas la capacité politique et technique qui existe, et que leurs concours techniques et financiers cadrent avec un petit nombre de réformes réalistes. Pratiquement tous les apports d'aide aux LICUS devront être assortis de conditions très concessionnelles et fournis essentiellement sous forme de dons, eu égard au peu de moyens dont disposent ces pays pour assurer le service de la dette extérieure à moyen terme. Et, si l'on veut que les pays sortant d'un conflit s'affranchissent progressivement de l'aide humanitaire au profit d'une aide au développement, il faudra veiller à ce que cette aide soit apportée en numéraire plutôt qu'en nature, qu'elle soit davantage acheminée via le budget de l'État et qu'elle soit fournie par des organismes d'exécution sélectionnés par voie d'appel à la concurrence plutôt que par entente directe.

43. Si l'on veut que la communauté internationale puisse apporter une réponse adaptée à la situation de chaque pays, il faudra également remédier aux imperfections de l'information disponible, afin de pouvoir évaluer les chances qu'un surcroît d'aide soit efficace. Il convient d'améliorer les informations sur les indicateurs visés par les ODM dans ces pays, de les analyser et de voir dans quelle mesure ces pays pourraient améliorer leurs politiques et leur gouvernance pour repérer, à partir de là, ceux qu'un surcroît d'aide modeste, judicieusement étalé dans le temps, aiderait tout particulièrement à progresser en direction des ODM. Si l'on comblait ces lacunes, éventuellement au moyen d'études de cas, comme on l'a fait dans le présent rapport pour les pays relativement plus performants, on verrait mieux dans quelle mesure il convient de modifier les modalités actuelles d'acheminement de l'aide aux LICUS, compte tenu en particulier de ce qui pourrait se produire, au-delà des frontières et à l'échelon régional, si on laissait ces pays de côté.

C. Pays à revenu intermédiaire

44. Contrairement aux pays à faible revenu, la majorité des pays à revenu intermédiaire ont déjà atteint les ODM ou sont bien placés pour y parvenir avant 2015. La plupart financent d'ailleurs l'essentiel de leurs investissements avec des ressources intérieures ou des apports de capitaux privés. Pourtant, on y dénombre encore 280 millions de personnes qui subsistent avec moins de 1 dollar par jour, et 870 millions, avec moins de 2 dollars par jour. Et si les autres indicateurs sociaux y sont meilleurs en moyenne que dans les pays à faible revenu, on y observe une grande misère sociale, souvent plus étroitement liée encore que dans les pays à faible revenu aux inégalités de revenu et d'accès aux services et au peu d'influence que les pauvres exercent.

45. Comme le montre la figure 2, les pays à revenu intermédiaire ont reçu plus du quart des volumes totaux d'aide en 2001. L'octroi d'une aide à ces pays pour accélérer leur progression en direction ODM se justifie plus ou moins selon le cas. Le revenu par

gouvernance par des voies pacifiques, ce qui peut avoir comme effet indésirable de décourager l'émergence de leaders nationaux responsables.

habitant dans ces pays se situe entre 750 et plus de 9 000 dollars, et ces pays diffèrent également du point de vue de leur solvabilité et de la qualité de leurs politiques²². Il convient de distinguer les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, où la population vit le plus souvent dans le dénuement et qui ont une cote de crédit médiocre, de la Chine, ou encore des pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure, qui peuvent dans une certaine mesure lever des fonds sur les marchés financiers privés.

46. On trouve dans la première catégorie des pays comme le Guatemala, le Pérou, le Maroc et les Philippines, qui présentent de nombreuses similitudes avec les pays relativement plus riches du groupe des pays à faible revenu. La population y vit souvent dans un état de profond dénuement, comme au Guatemala ou au Pérou où sévit la malnutrition, mais pas nécessairement dans tous les domaines (la scolarisation primaire est quasiment universelle au Pérou, par exemple) ou dans toutes les régions (le Nord-Est de la Thaïlande est beaucoup plus pauvre que le reste du pays). L'effort fiscal y est souvent faible, pour des raisons institutionnelles et socio-politiques. Dans les pays qui ne sont pas solvables, l'aide peut faciliter la mise en oeuvre de réformes politiques et institutionnelles de nature à combattre les inégalités et la misère. Même dans le cas de pays accés dans une certaine mesure aux marchés financiers privés (comme le Pérou), un accroissement modeste de l'APD pourrait contribuer de manière critique à l'accélération des progrès en direction des ODM. Nombre de considérations qui s'appliquent aux pays à faible revenu comme le Honduras et l'Albanie valent également pour ces pays du point de vue du volume supplémentaire d'aide que ces pays peuvent véritablement mettre à profit et du rôle que peut jouer ce surcroît d'aide.

47. Bien que la Chine soit classée dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure, il convient de la considérer comme un cas à part, compte tenu de sa taille, des résultats qu'elle a obtenus en matière de croissance durable et de réduction de la pauvreté, et du fait qu'elle a accès aux flux de capitaux privés. La Chine a déjà atteint plusieurs des résultats visés par les ODM et est bien placée pour les atteindre tous d'ici. Il n'en reste pas moins que ce pays compte toujours environ 200 millions d'habitants qui subsistent avec moins d'un dollar par jour et 600 millions qui vivent avec moins de deux dollars par jour. Les indicateurs économiques et sociaux varient aussi considérablement entre les zones rurales et les zones urbaines, et entre les provinces du centre et de l'Ouest du pays, relativement plus pauvres, et les provinces de l'Est et du littoral, relativement plus riches. Face à ces problèmes, les autorités doivent engager une réforme globale du système budgétaire des différentes administrations, ainsi que des réformes sectorielles pour améliorer la prestation de services. Il leur faut en parallèle accroître sensiblement les dépenses, qui devront être financées pour l'essentiel par des ressources intérieures. L'aide peut jouer un rôle à la marge en contribuant à faire avancer les réformes qui s'imposent au plan des politiques publiques et des institutions pour que le pays puisse atteindre les ODM de manière plus uniforme.

²² Le présent document ne traite que des pays à revenu intermédiaire qui mènent des politiques relativement satisfaisantes, car il n'y a pas d'arguments de poids en faveur d'une aide aux pays à revenu intermédiaire qui poursuivent de mauvaises politiques.

48. Ce sont naturellement les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure qui avancent le plus vite dans la réalisation des résultats visés par les ODM ou en direction de ces objectifs. On constate cependant que, même dans ces pays, certains groupes ou régions continuent d'être confrontés à un dénuement qui prend généralement la forme de l'exclusion sociale, du dysfonctionnement des institutions ou de la faiblesse relative de la croissance du revenu. Dans ce cas, un surcroît d'aide extérieure peut se justifier s'il peut compléter des réformes des politiques publiques et du cadre institutionnel qui visent les régions plus défavorisées ou des groupes particuliers. La forme que prendra ce surcroît d'aide, APD ou aide non-concessionnelle, dépendra de la solvabilité des entités concernées à l'échelon national et infra-national. Les apports d'APD peuvent également contribuer à atténuer l'impact sur les pauvres de chocs extérieurs imprévus.

49. L'APD peut jouer un rôle important dans les pays où elle contribue au financement d'un plan d'action de portée nationale ou locale qui vise à atténuer ces contraintes administratives et institutionnelles pour combattre de telles formes de dénuement, et où la solvabilité des entités concernées à l'échelon national ou local, qu'elles relèvent ou non de l'administration, ne permet pas de recourir à des emprunts non-concessionnels. En revanche, lorsque le pays a accès, au moins dans une certaine mesure, aux marchés financiers internationaux, le plan d'action revêtira la même forme, mais sera essentiellement financé par des apports publics non-concessionnels. Dans les deux cas, des apports publics peuvent, beaucoup mieux que des flux privés, appuyer le type de réformes politiques, institutionnelles et structurelles qui s'imposent habituellement si l'on veut aplanir les obstacles qui s'opposent à l'intensification de l'action de lutte contre les inégalités et les formes de dénuement profondément ancrées.

50. L'essentiel des ressources destinées à accélérer les progrès en direction des ODM devra être d'origine domestique, au moins dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. L'aide peut faciliter à la marge la mobilisation de ces ressources intérieures. Les apports d'APD peuvent également appuyer les mesures anti-conjoncturelles destinées à atténuer la vulnérabilité, ainsi que les actions de politique intérieure visant, sur le court terme, à renforcer les filets de protection sociale et, sur le long terme, à renforcer les finances publiques, à réduire le fardeau de la dette et à doter l'État de systèmes budgétaires plus solides. Au fil du temps et de l'accroissement des niveaux de revenu, l'APD fournie aux pays à revenu intermédiaire devrait prendre de plus en plus la forme de flux non-concessionnels. Et, souvent, une réforme commerciale qui ouvre davantage les portes des marchés des pays développés aux biens et aux services provenant de ces pays aidera davantage ces derniers à mener à bien l'action engagée au plan national pour stimuler la croissance dans les régions défavorisées que des flux d'aide plus abondants.

IV. IMPLICATIONS POUR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

51. Il ressort des études-pays sur lesquelles s'appuie ce document que le moment est venu pour la communauté internationale d'intensifier son action pour accélérer les progrès en direction des ODM dans les pays à faible revenu et dans les pays à revenu

intermédiaire. Il lui faudra pour ce faire intervenir sur quatre fronts. Tout d'abord, les cadres d'intervention que constituent à l'échelon national le DSRP, pour les pays à faible revenu, et la stratégie nationale de développement, pour les pays en général, devront être liés de manière plus explicite aux cibles à plus long terme visées par les ODM et indiquer ce que les pays et leurs partenaires de développement comptent faire pour y parvenir. Une aide supplémentaire d'un montant substantiel devra par ailleurs être fournie pour soutenir l'action engagée par ces pays pour améliorer les politiques publiques et la gouvernance. Les modalités d'acheminement des flux d'aide actuels et des nouveaux apports devront également être modifiées. Enfin, les pays développés devront ouvrir davantage leurs marchés aux produits en provenance des pays en développement.

52. **Cadres nationaux.** Dans les pays à faible revenu, le DSRP est l'instrument qui permet de faire le lien entre les politiques publiques, les programmes et les besoins de ressources, d'une part, et les résultats visés par les ODM, d'autre part. Les pays doivent formuler leurs objectifs à moyen terme dans le cadre du DSRP et établir à partir de là des programmes et des budgets annuels qui tiennent également compte des flux d'aide anticipés. Il ressort des études-pays qu'il faudra combler un certain nombre de lacunes dans les informations et les analyses dont on dispose sur chaque pays, dans le cadre des travaux qui seront réalisés pour servir de base au DSRP. Dans de nombreux pays, la piètre qualité des informations concernant les résultats visés par les ODM (ou d'autres objectifs nationaux) exigera en particulier un effort concerté de renforcement des capacités statistiques et des moyens d'analyse. Des investissements supplémentaires devront pour cela être consentis à l'échelon national et international²³. Il apparaît clairement que la réalisation des ODM dépend de multiples facteurs, mais il n'en reste pas moins que les analyses et les informations dont on dispose sur ces relations de cause à effet sont lacunaires. C'est dans l'analyse du lien qui existe entre réduction de la pauvreté et croissance que l'on a le plus progressé. Mais la prestation de services est à de nombreux égards encore mal connue, même si l'on en sait relativement davantage sur les prestations d'éducation que sur les services de santé, ainsi que sur le rôle que joue indirectement l'infrastructure. Si l'on parvient à améliorer les informations et les travaux d'analyse dans ces domaines, ce qui devra être fait à l'initiative des pays dans le cadre du processus DSRP, on pourra estimer plus précisément les besoins d'aide des différents pays.

53. **Volumes d'aide.** Les études-pays confirment que si une aide supplémentaire était octroyée en vue d'améliorer la gouvernance et les politiques intérieures, cela accélérerait nettement, dans chacun des 18 pays de l'échantillon, le rythme des progrès en direction des ODM au cours des dix prochaines années. Ces pays ont en commun trois caractéristiques qui permettent d'arriver à cette conclusion : tous ont amélioré leurs politiques au cours de la dernière décennie ; tous continuent d'utiliser l'aide dont ils bénéficient de façon productive ; et tous ont d'importants besoins de développement non satisfaits. Le montant de l'aide supplémentaire que chaque pays pourra utiliser

²³ Il importe d'améliorer les données si l'on veut pouvoir suivre les progrès enregistrés en direction des ODM et des objectifs du DSRP. Pour ce faire, de nombreuses organisations ont entrepris d'intensifier leurs activités à l'appui des services statistiques. La Banque mondiale a ainsi lancé un nouveau programme de prêt simplifié axé sur le renforcement des capacités statistiques (STATCAP).

efficacement et le rythme auquel cette aide lui parviendra varieront cependant beaucoup d'un pays à l'autre en fonction : a) des politiques et des institutions propres à chacun et du rythme auquel elles pourront être renforcées ; b) de l'incidence de la pauvreté et, de façon plus générale, de l'ampleur des besoins insatisfaits par rapport aux valeurs cibles des ODM ; et c) du montant de l'aide dont bénéficie actuellement le pays.

54. Les arguments qui plaident en faveur d'une augmentation immédiate et significative (du double au moins) de l'aide se justifient particulièrement dans le cas des cinq grands pays d'Asie à faible revenu (Bangladesh, Inde, Indonésie, Pakistan et Viet Nam). Ces pays appliquent de bonnes politiques, qu'ils devraient encore pouvoir améliorer ; ils sont encore loin d'avoir atteint certains des résultats clés visés par les ODM ; et ils dépendent peu de l'aide extérieure. Parmi les pays d'Afrique subsaharienne, l'Éthiopie et Madagascar présentent des caractéristiques similaires et pourraient également absorber une aide sensiblement accrue (deux fois le volume actuel, voire davantage), même si, dans leur cas, ce surcroît d'aide devra être davantage étalé dans le temps et suivre le rythme du renforcement des capacités institutionnelles.

55. Les pays d'Afrique subsaharienne qui figurent dans l'échantillon et la République kirghize pourraient utiliser de façon productive des apports d'aide plus importants que ceux, déjà considérables, que la plupart d'entre eux reçoivent déjà – à moyen terme, ils pourraient absorber un volume d'aide supérieur d'environ 60 % en moyenne aux apports actuels. Le surcroît d'aide dont ces pays ont besoin est essentiellement fonction des montants dont ils bénéficient actuellement et augmentera en valeur absolue à mesure qu'ils renforceront leurs capacités institutionnelles et humaines et qu'ils amélioreront en parallèle leurs politiques publiques et leur gouvernance.

56. Les pays qui jouissent d'un revenu par habitant plus élevé, notamment l'Albanie, la Bolivie et le Honduras, se trouvent, à bien des égards, dans une situation similaire à celle des pays de la tranche inférieure de la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Ils auront toujours besoin d'une aide, mais les apports supplémentaires à leur fournir seront moins importants – de l'ordre de 20 % des flux actuels, en moyenne. Ces apports iront en diminuant à mesure que ces pays auront davantage accès à des financements publics non-concessionnels et, à terme, aux marchés internationaux des capitaux.

57. Le présent document n'a pas vocation à calculer, à partir des estimations établies pour les pays de l'échantillon, une nouvelle estimation globale des montants d'aide à fournir pour que tous les pays puissent atteindre les ODM, mais il fait apparaître qu'un accroissement substantiel de ces apports pourrait utilement appuyer la poursuite des actions engagées pour réformer les politiques publiques et les institutions en vue d'accélérer les progrès en direction des ODM. La communauté des bailleurs de fonds s'est engagée à augmenter le volume de l'aide d'environ 16 milliards de dollars par an d'ici 2006. D'après les estimations que nous avons établies à partir d'une extrapolation des grandes typologies observées dans les pays de l'échantillon sur la capacité d'absorption des LICUS et sur le rôle de soutien que joue l'aide dans les pays à revenu intermédiaire, il faudrait pouvoir disposer d'une somme beaucoup plus importante – au moins 30 milliards de dollars par an de plus que les flux d'aide existants. Si ce montant

supplémentaire pouvait être engagé rapidement, il pourrait contribuer à la création d'un cercle vertueux favorable à la réalisation des ODM en encourageant certains pays, et notamment certains LICUS, à approfondir les réformes et à persister dans cette voie. C'est l'une des raisons pour lesquelles le chiffre avancé doit être considéré comme une estimation initiale et prudente. Le montant de l'aide susceptible d'être utilisée de manière efficace à moyen terme pourrait être bien supérieur au chiffre avancé ici pour une autre raison : notre analyse s'appuie sur les meilleures informations disponibles au niveau des pays, or cette base présente certaines lacunes. En effet, nous ne disposons pas d'informations fiables sur un certain nombre de points importants, comme les besoins en matière d'infrastructure, notamment celles qui seraient nécessaires si le cycle de Doha ouvrait de nouvelles possibilités d'exportation ; les coûts associés au financement des biens publics mondiaux, tels que la lutte contre le VIH/SIDA et la préservation de l'environnement ; le rythme auquel devrait s'effectuer le renforcement des capacités, lequel est difficile à prévoir sur les dix ans à venir ; et ce qu'il en coûtera à l'avenir de consentir des allègements de dette au titre de l'Initiative PPTE et d'aider les pays à faible revenu à faire face aux chocs qui peuvent occasionner un gros manque à gagner.

58. **Modalités de l'aide.** Manifestement, il n'y a pas qu'une réponse à la question « Qu'est-ce qui caractérise une aide de qualité »? Cela dépend dans une large mesure de la situation qui prévaut dans les pays bailleurs de fonds, mais aussi dans les pays bénéficiaires. Ce qui compte, c'est que les deux termes de l'équation se rejoignent. On peut en tirer plusieurs conséquences au plan des modalités d'aide :

- Apporter aux pays appliquant de bonnes politiques une aide fiable en temps voulu. La tendance récente à orienter l'aide vers les pays à faible revenu qui appliquent des politiques relativement satisfaisantes est positive et doit être poursuivie. Ces pays peuvent mettre à profit de tels apports pour progresser en direction des ODM. En outre, il convient de récompenser les pays qui mènent des politiques publiques donnant de bons résultats en les faisant bénéficier d'engagements d'aide à long terme, qui soient fiables et fournis en temps voulu. Le chemin qui mène aux ODM est nécessairement long et exige des pays qu'ils persévèrent dans la voie de la réforme des politiques et des institutions nationales. De telles réformes, en particulier dans les pays qui bénéficient déjà d'importants apports, ne sont possibles que si le pays concerné connaît avec un certain degré de certitude le montant des flux d'aide sur lesquels il peut compter et les conditions à remplir pour que ces apports se matérialisent.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faut cesser d'accorder une aide aux pays classés dans la catégorie des LICUS. Certains pays, notamment ceux qui sortent d'un conflit, peuvent se trouver confrontés, au départ et durant la phase de transition, à des coûts très élevés pour financer l'assistance humanitaire, mais aussi la reconstruction des infrastructures et la prestation de services sociaux de base. D'autres pays qui se lancent dans des programmes de réforme peuvent également être handicapés au départ par des arriérés de dette et des flux négatifs au titre des transferts nets de ressources extérieures. Toute la difficulté consiste à fournir l'aide rapidement — sans compromettre les efforts déployés par le pays

pour mobiliser des ressources et renforcer ses capacités. De façon générale, la coordination et la gestion de l'aide accordée aux LICUS doivent faire l'objet de soins particuliers afin de tenir compte des capacités politiques et techniques limitées dont ces pays disposent.

Les pays qui progressent dans la voie du développement et qui accèdent à la catégorie des pays à revenu intermédiaire peuvent toujours profiter, à la marge, d'une aide qui vienne renforcer les actions de portée nationale et infranationale visant à éliminer les poches de pauvreté et de dénuement qui subsistent et appuyer les mesures anticonjoncturelles destinées à atténuer leur vulnérabilité aux chocs. Le surcroît d'aide que ces pays peuvent utilement absorber va diminuant à mesure que leur revenu augmente et qu'ils peuvent disposer de davantage de ressources intérieures. La part relative des apports publics à titre concessionnel et non concessionnel sera essentiellement fonction de la capacité du pays à solliciter les marchés internationaux des capitaux.

- Adapter l'aide aux priorités du pays et aux obstacles auxquels il se heurte. L'aide devrait être fournie selon des modalités qui cadrent mieux avec les priorités nationales, telles qu'elles sont définies dans la stratégie de réduction de la pauvreté ou la stratégie de développement du pays. Il s'ensuit que les organismes d'aide doivent mieux coordonner leurs activités et harmoniser leurs politiques et leurs procédures en fonction des systèmes propres au pays bénéficiaire. Il s'agit de trouver le moyen d'améliorer ces systèmes, de sorte que l'harmonisation des procédures ne se fasse pas au détriment des normes fiduciaires.

Les modalités d'acheminement de l'aide devront être modifiées, de telle sorte que les apports puissent être fournis progressivement et au rythme du renforcement des capacités nationales. Ainsi échelonnée, on est sûr que l'aide sera utilisée de façon productive et qu'elle permettra d'accélérer les progrès en direction des ODM. Cette manière de procéder permet également d'éviter que le pays bénéficiaire ne devienne trop dépendant de l'aide extérieure. Les volumes d'aide (en pourcentage du PIB et des dépenses publiques) devraient diminuer à mesure que le pays renforce son secteur privé et parvient à mobiliser davantage de ressources intérieures.

- L'aide consentie doit revêtir des formes appropriées et être assortie de conditions viables. L'aide devra être fournie d'une manière qui permette de financer les coûts supplémentaires liés à la réalisation des ODM. Sur les 52 milliards de dollars consacrés à l'aide publique au développement en 2001, environ 26 milliards de dollars ont servi à couvrir des dépenses liées à des programmes ou à des projets spécifiques dans les pays bénéficiaires. Le reste a été alloué à des fins particulières, notamment à la coopération technique (services de consultants et bourses), à des dépenses au titre de secours d'urgence ou en cas de catastrophe, et à des dépenses administratives liées à l'aide²⁴. Il faut qu'une part beaucoup plus

²⁴ Selon des données du Comité d'aide au développement (CAD/OCDE), sur les 52 milliards de dollars consacrés en 2001 à l'aide publique au développement (APD), 33,4 milliards proviennent de dons

substantielle de l'aide soit consacrée au financement des coûts associés à la réalisation des ODM. Faute de quoi, le volume global de l'aide à fournir augmentera en proportion pour atteindre un montant bien supérieur aux estimations du présent document.

Dans beaucoup de pays, les coûts supplémentaires imputable à la réalisation des ODM correspondent à des dépenses récurrentes telles que salaires des enseignants, achat de manuels scolaires, achat de médicaments et de vaccins, et charges de fonctionnement et d'entretien des infrastructures de base. L'aide devrait être acheminée de telle sorte qu'elle permette de couvrir ce besoin, en prenant la forme d'un soutien budgétaire ou d'un appui sectoriel aux pays dotés d'un solide cadre budgétaire, par exemple, ou en étant ciblée sur des programmes sectoriels bien conçus (en rapport direct avec les ODM ou les objectifs nationaux) et liée à l'amélioration du cadre financier et budgétaire. Si l'on veut assurer la viabilité à long terme de ces dépenses, il faut qu'elles soient compatibles avec le potentiel de croissance de l'économie et sa capacité à générer des revenus, ce qui a davantage de chances de se produire si le financement s'inscrit dans un cadre budgétaire définissant clairement les priorités et envisageant les recettes et les dépenses dans une perspective à long terme.

Pour un certain nombre de pays très endettés, particulièrement en Afrique, il faudra faire en sorte que l'aide supplémentaire prenne la forme essentiellement de dons et non de prêts, afin de ne pas accroître le risque que ces pays se retrouvent en situation de détresse. Il faudra veiller par ailleurs à ce que le montant global de l'aide accordée reste déterminé par la qualité des politiques publiques. En règle générale, il conviendra de tenir davantage compte des politiques appliquées par le pays et de sa vulnérabilité aux chocs pour déterminer le degré d'endettement tolérable et trouver le bon équilibre entre prêts et dons.

bilatéraux, 1,6 milliard, de prêts bilatéraux, et 17,3 milliards, de contributions à des organisations multilatérales. Les dons à des fins spéciales décrits plus haut se chiffrent à 22,1 milliards de dollars, si bien que les dons bilatéraux, hors dons à des fins spéciales, représentent environ 11 milliards de dollars. Sur ce montant, plus de 80 % ont pris la forme de dons à l'appui de projets dans le secteur de l'infrastructure et les secteurs sociaux. La plupart des donateurs bilatéraux fournissent une aide sous forme de dons plutôt que sous forme de prêts, mais les paiements d'intérêts au titre de prêts antérieurs ont représenté 2,9 milliards de dollars en 2001, soit davantage que les engagements nets au titre des prêts, chiffrés à 1,6 milliard de dollars. Pour ce qui est des organisations multilatérales, les flux nets d'aide concessionnelle aux pays en développement se sont montés à 15,5 milliards de dollars en 2001, alors que les contributions brutes ont représenté 17,3 milliards de dollars.

59. Politique commerciale. Pour beaucoup de pays à faible revenu et de pays à revenu intermédiaire, commerce et aide sont complémentaires. Ces pays seraient beaucoup mieux placés pour atteindre les ODM s'ils avaient plus largement accès aux marchés des pays développés. C'est sur les produits agricoles et agro-alimentaires, les textiles et les articles de confection que les exportateurs des pays en développement doivent acquitter les droits les plus élevés. Or, ces produits constituent l'essentiel de leurs exportations, surtout celles des pays les plus pauvres. L'aboutissement du cycle de négociations de Doha constitue donc une priorité de tout premier rang. Cela étant, beaucoup pourrait être fait pour faire évoluer les régimes commerciaux des pays en développement dans un sens qui, en favorisant les échanges nord-sud et sud-sud, procure des avantages. S'ils veulent pouvoir tirer parti de l'ouverture des marchés, les pays, en particulier ceux à faible revenu, devront s'attaquer aux problèmes qui se posent à l'intérieur des frontières, notamment moderniser les infrastructures physiques et améliorer l'administration des douanes et des installations portuaires. Il importe donc que les politiques commerciales et les investissements liés aux échanges commerciaux soient bien pris en compte dans l'élaboration et l'exécution des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et des stratégies du développement. Accorder une aide au développement des échanges, en particulier à court terme, est un bon moyen d'aider un pays à tirer parti des avantages liés au commerce, notamment à améliorer ses infrastructures (routes et ports, par exemple). Si des progrès sont enregistrés dans ces domaines et que les pays développés ouvrent davantage leurs marchés, les besoins d'aide seront maîtrisés et diminueront à moyen terme.

60. Le présent document fait apparaître que l'intensification des efforts déployés en vue de réaliser les ODM offre des possibilités, mais pose aussi des problèmes majeurs. Il est clair que si l'on veut progresser, aussi bien les pays en développement que les pays développés doivent agir dès à présent. Toutefois, à moins que les responsables ne prennent conscience de l'urgence de la situation, un grand nombre de pays risquent fort de ne pas atteindre les ODM. On constate que depuis dix ans, beaucoup de pays en développement, y compris ceux qui ont fait l'objet d'un examen dans le cadre du présent document, appliquent de meilleures politiques et font bon usage de l'aide au développement tout en progressant en direction des ODM. Cet acquis constitue une base solide à partir de laquelle la communauté internationale pourra poursuivre l'œuvre entreprise, mais aussi une réelle opportunité qu'il faut savoir saisir en engageant dès à présent une action concertée. Il s'agit d'appuyer les efforts déployés par les pays en développement en leur fournissant une aide plus abondante et de meilleure qualité et en élargissant leur accès aux marchés. Quant aux pays en développement, ils devront s'efforcer de persévérer dans la voie de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques, de la gouvernance et de la prestation de services.