

Vers un développement piloté par les pays

Une évaluation par plusieurs partenaires
du Cadre de développement intégré

Conclusions
de six études
de cas nationales

BOLIVIE
BURKINA FASO
GHANA
ROUMANIE
OUGANDA
VIET NAM

Copyright © 2003 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/ Banque mondiale
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, États-Unis d'Amérique
Téléphone : (202) 473 1000
Site web : www.worldbank.org
Courriel : feedback@worldbank.org

Tous droits réservés.

1 2 3 4 05 04 03

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des organisations ou des institutions qu'ils représentent ni celles des Administrateurs de la Banque mondiale ou des pays qu'ils représentent.

La Banque ne peut garantir l'exactitude des données présentées dans ce document. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent document n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement qu'elle reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite ou transmise sans l'autorisation préalable de la Banque mondiale. La Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir cette autorisation, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts, 01923, États-Unis d'Amérique ; téléphone : 978-750- 8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tous autres renseignements sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande par courrier à l'adresse suivante : Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, États-Unis d'Amérique; par télécopie, au 202- 522- 2422 ; ou par courriel : pubrights@worldbank.org.

ISBN: 0-8213-5845-6

e-ISBN: 0-8213-5846-4

Une demande a été soumise à la Bibliothèque du Congrès des États-Unis en vue de cataloguer cette publication.

Table des matières

Équipes d'évaluation	vii
Abréviations et acronymes	ix
1. Introduction	1
L'évaluation du CDI dans le contexte général du développement	1
Objectif de l'ouvrage	1
Pays retenus pour les études de cas	2
Méthode de travail	2
Principaux enseignements des études de cas	2
Les principes du CDI — Définitions pratiques	3
2. Bolivie	7
Méthode de travail	7
La Bolivie et le CDI : un verre à moitié vide — ou à moitié plein	7
Spécificités du pays	7
Schéma de développement global axé sur le long terme	10
Prise en charge par le pays	13
Partenariat piloté par le pays	15
Priorité aux résultats	19
Problèmes de fond	20
3. Burkina Faso	23
Méthode de travail	23
Le développement du Burkina Faso : un bilan élogieux — et d'énormes difficultés	23
Schéma de développement global axé sur le long terme	28
Prise en charge par le pays	29
Partenariat piloté par le pays	31
Priorité aux résultats	33
Perspectives	36
4. Ghana	39
Méthode de travail	39
Contexte	39
Schéma de développement global axé sur le long terme	43
Prise en charge par le pays	44
Partenariat piloté par le pays	46
Priorité aux résultats	48
Conclusions	50

5. Roumanie	53
Méthode de travail	53
La Roumanie : une transition longue et mouvementée	53
Schéma de développement global axé sur le long terme	55
Prise en charge par le pays	57
Partenariat piloté par le pays	61
Priorité aux résultats	62
Interactions entre les principes du CDI	64
Proposition	65
6. Ouganda	67
Méthode de travail	67
Un pays qui renaît de ses cendres	68
Schéma de développement global axé sur le long terme	70
Prise en charge par le pays	71
Partenariat piloté par le pays	74
Priorité aux résultats	78
Succession et renforcement mutuel des principes du CDI	79
Appui budgétaire, qualité de l'aide et garantie fiduciaire	79
7. Viet Nam	81
Méthode de travail	81
Le Viet Nam et le CDI : des progrès, mais beaucoup reste à faire	81
Schéma de développement global axé sur le long terme	83
Prise en charge par le pays	85
Partenariat piloté par le pays	86
Priorité aux résultats	90
Tensions	91
Annexe : Méthode d'évaluation	95
Notes	99
Encadrés	
Encadré 2.1 : La Bolivie en bref	8
Encadré 2.2 : La réforme du service des douanes : le Gouvernement a pris des mesures rigoureuses appuyées par des accords internationaux	14
Encadré 2.3 : Bilan du « panier de financements » du Bureau du médiateur : des efforts payants grâce aux moyens mis en œuvre et une bonne dose de patience	16
Encadré 2.4 : La Banque mondiale et la « Planète Bolivie »	18
Encadré 3.1 : Le Burkina Faso en bref	25
Encadré 3.2 : Un conseil des bailleurs de fonds à la Banque mondiale : « il est bon de se remettre en cause »	33
Encadré 3.3 : Évaluer les possibilités d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire	35
Encadré 4.1 : Le Ghana en bref	40

Encadré 4.2 :	La première approche d'envergure sectorielle pour la santé	45
Encadré 4.3 :	Un pays doté d'un potentiel incontestable	49
Encadré 5.1 :	La Roumanie en bref	55
Encadré 5.2 :	Une vision commune pour la Roumanie — les consultations sur le CDI de 1999	57
Encadré 5.3 :	La stratégie de développement de la vallée de Jiu : un modèle d'application du CDI à l'échelle régionale	59
Encadré 6.1 :	L'Ouganda en bref	70
Encadré 6.2 :	L'examen sectoriel conjoint : un instrument essentiel	75
Encadré 6.3 :	Suivi local des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté	77
Encadré 7.1 :	Le Viet Nam en bref	82
Encadré 7.2 :	Les ODM : une marque de prise en charge	85
Encadré 7.3 :	Utilité du Groupe de travail sur la pauvreté	87
Encadré 7.4 :	Le Groupe consultatif : un microcosme du CDI	88

Équipes d'évaluation

Équipe chargée de la Bolivie

Nils Boesen
Laura Kullenberg
Jose Antonio Peres A.
Juan Carlos Requena

Équipe chargée du Burkina Faso

Dominique Lallement
Kyran O'Sullivan
Patrick Plane
Kimseyinga Savadogo
Della McMillan

Équipe chargée du Ghana

Nills Boesen
Anthony Killick
Laura Kullenberg
Mirafe Marcos
Abena Oduro

Équipe chargée de l'Ouganda

John Eriksson
Mirafe Marcos
David Pedley
Rosern Rwampororo

Équipe chargée de la Roumanie

John Eriksson
B. Lynn Salinger
Dumitru Sandu

Équipe chargée du Viet Nam

Alf Morten Jerve
Laura Kullenberg
Ray Mallon
Keiko Nishino
Han Manh Tien

Équipe de rédaction

Laura Kullenberg
Linda Peterson
Julia Ooro
Yezena Yimer

Abréviations et acronymes

ACDI	Agence canadienne de développement international	IDA	Association internationale de développement
ASDI	Autorité suédoise de coopération internationale au développement	JBIC	Banque japonaise pour la coopération internationale
BAAsD	Banque asiatique de développement	LIPDHD	Lettre d'intention de politique de développement humain durable (Burkina Faso)
BEAP	Plan d'action sur l'environnement des affaires (Roumanie)	MFPEd	Ministère des Finances, de la planification et du développement économique (Ouganda)
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement	NDC	Congrès national démocratique (Ghana)
BPRS	Stratégie pour la réduction de la pauvreté en Bolivie (Bolivie)	NDPC	Commission de planification du développement national (Ghana)
CDI	Cadre de développement intégré	Norad	Agence norvégienne de coopération pour le développement
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (Burkina Faso)	NPP	Nouveau parti patriotique (Ghana)
Danida	Agence danoise de développement international (Danemark)	ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
DFID	Ministère britannique du Développement international (Royaume-Uni)	OED	Département de l'évaluation des opérations (Banque mondiale)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	OMS	Organisation mondiale de la santé
ESMAP	Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (Banque mondiale)	ONG	Organisation non gouvernementale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	ONU	Organisation des Nations Unies
FMI	Fonds monétaire international	OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
GPRS	Stratégie ghanéenne de lutte contre la pauvreté (Ghana)	PAF	Fonds d'action contre la pauvreté (Ouganda)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	PEAP	Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (Ouganda)

PEP	Programme économique de préadhésion (Roumanie)	RNB	Revenu national brut
PIB	Produit intérieur brut	SEMT	Stratégie économique à moyen terme (Roumanie)
PMES	Stratégie nationale de suivi et d'évaluation de la pauvreté (Burkina Faso)	SGRPC	Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance (Viet Nam)
PNDC	Conseil provisoire de défense nationale (Ghana)	SWAp	Approche d'envergure sectorielle
PNGT	Programme national de gestion des terroirs (Burkina Faso)	UE	Union européenne
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
PPTE	Pays pauvres très endettés	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté	VIH	Virus de l'immunodéficience humaine



Introduction

L'évaluation du CDI dans le contexte général du développement

Au début de 1999, le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a annoncé l'adoption du Cadre de développement intégré (CDI), qui définit la manière dont la Banque mondiale doit travailler avec les pays bénéficiaires et les autres partenaires de développement. Ce Cadre repose sur deux idées-force : premièrement, la lutte contre la pauvreté doit être l'objectif fondamental de l'aide internationale et, deuxièmement, l'efficacité de l'aide est fonction non seulement de son contenu, mais aussi et surtout de la façon dont elle est fournie.

Le CDI s'articule autour de quatre principes, qui visent à remédier aux carences de l'aide au développement et qui constituent des moyens de l'améliorer. Le CDI préconise de replacer l'action en faveur du développement dans une *optique globale des besoins des pays à long terme et de l'axer sur les résultats* et non pas sur les moyens mis en œuvre. Toute aide doit reposer sur des *stratégies ayant l'adhésion des pays et des relations de partenariat entre tous les acteurs du développement, menées par les pays*. Pris individuellement, ces quatre principes n'ont rien de nouveau. L'aspect novateur de l'action de la Banque mondiale a été de les rassembler dans un cadre uniforme et de les promouvoir résolument sur l'échiquier international. En ce sens, cette action est importante — et réellement novatrice pour la Banque mondiale.

À la fin de 1999, le Comité pour l'efficacité du développement du Conseil des Administrateurs de la Banque a demandé au Département de l'évaluation des opérations (OED) d'évaluer la manière dont le CDI était mis en œuvre. Les différentes parties prenantes — représentant les pays donateurs et bénéficiaires, les organismes multilatéraux et des organisations de la société civile et du secteur privé — ont conçu et financé cette évaluation, qui a duré deux ans et demi. Un comité directeur composé de trente membres et un groupe de gestion de cinq membres ont supervisé ces travaux et en ont avalisé les conclusions. Les principaux éléments d'appréciation de l'évaluation ont été recueillis dans les six pays retenus pour faire l'objet d'études de cas approfondies, c'est-à-dire la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana, l'Ouganda, la Roumanie et le Viet Nam.

Objectif de l'ouvrage

Globalement, les six études de cas constituent une source d'informations d'une richesse exceptionnelle sur les forces qui animent les activités d'aide au niveau local et la réalité à laquelle sont confrontés les pays qui tentent d'adopter résolument les principes du CDI. Pour faciliter l'accès à la documentation recueillie (le texte intégral de chacune des études de cas fait plus de 70 pages), l'OED a résumé chacune d'entre elles en 15 pages environ, et les a rassemblées dans le présent ouvrage, dont l'objectif est de compléter le principal rapport de synthèse de l'évaluation du CDI, intitulé *Toward Country-*

Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework. Le présent ouvrage peut également être utilisé indépendamment du rapport, afin d'éclairer la réflexion sur l'aide au développement dans l'un quelconque des pays qui ont fait l'objet d'une étude de cas, ou pour confronter les expériences dans différents pays. On trouvera sur le site web de l'OED le rapport de synthèse de l'évaluation du CDI et le texte intégral des études de cas (www.worldbank.org/evaluation/cdf).

Pays retenus pour les études de cas

L'évaluation du CDI avait pour principal objectif d'examiner comment la situation avait évolué depuis l'adoption du Cadre. L'attention s'est donc portée en priorité sur les pays dans lesquels le CDI avait été mis en œuvre à titre pilote, et où il avait le plus avancé (en partant du principe que ce sont eux qui pouvaient apporter le plus d'enseignements). Le choix des pays a également été guidé par le souci de représenter les différentes régions de la planète. Enfin, un pays qui ne faisait pas partie du groupe de pays pilotes (le Burkina Faso) a été sélectionné pour servir de référence.

Méthode de travail

Des équipes pluridisciplinaires composées de spécialistes internationaux et nationaux ont passé plusieurs semaines dans chaque pays. Elles ont recueilli des données à l'aide de plusieurs méthodes, notamment des études documentaires, des réunions de groupes de réflexion, des entretiens structurés et des visites sur le terrain dans plusieurs régions et districts. Chaque équipe a étudié dans quelle mesure les principes du CDI (et autres principes apparentés) ont été appliqués, les facteurs qui ont favorisé

les progrès, ou au contraire qui les ont freinés, et leur impact sur les comportements et les réalisations. À partir des éléments dont elles disposaient déjà, les équipes ont dégagé les changements intervenus dans les comportements, les processus et les coûts de transaction et ont mis en évidence les problèmes et les risques qui commencent à apparaître. Des enquêtes sur les relations entre équipes gouvernementales et bailleurs de fonds, ciblées sur le coût des activités, ont été réalisées dans cinq des six pays étudiés. Dans chacun de ces pays, on a demandé à un petit groupe de conseillers appartenant à différentes catégories de parties prenantes de jouer le rôle de groupe de référence national. Leur tâche était d'orienter le processus d'évaluation et de donner leur avis sur les choix conceptuels et les observations préliminaires. Chaque mission s'est achevée par un atelier qui a donné l'occasion aux parties prenantes de chaque pays de donner leur avis sur les conclusions des travaux avant qu'un avant-projet ne soit présenté à un auditoire international en vue d'obtenir des informations en retour. On trouvera des détails complémentaires sur le choix des pays et la méthode de travail en annexe à cet ouvrage.

Principaux enseignements des études de cas

Les données que les études de cas ont permises de recueillir révèlent que des progrès ont été accomplis dans la mise en œuvre des principes du CDI, en particulier dans les pays qui appliquaient déjà au moins un de ses principes depuis un certain nombre d'années.

Ces progrès sont néanmoins inégaux et fragiles. Cela n'est pas surprenant, puisque le processus de changement est encore récent et que la mise en œuvre des principes suppose une modification de comportements et de pratiques institu-

tionnelles profondément enracinés, tant chez les bailleurs de fonds que chez les pays bénéficiaires, qui n'est ni aisée, ni rapide à réaliser. L'évaluation aboutit à la conclusion que le CDI ne permettra de mettre un terme aux pratiques inefficaces qui existent actuellement dans le domaine de l'aide que si tous les acteurs du développement manifestent une volonté politique sans relâche à cet effet. Certains constats se dégagent de toutes les études de cas, qui font apparaître les changements qui devraient être réalisés sans attendre dans plusieurs domaines.

Bien que certains progrès aient été réalisés, en particulier en matière d'alignement des stratégies, il reste encore beaucoup à faire pour que les bailleurs de fonds harmonisent leurs politiques, leurs procédures et leurs pratiques entre eux et avec les pays partenaires. En définitive, pour harmoniser des actions qui sont aujourd'hui parcellaires, une impulsion vigoureuse au niveau national sera aussi indispensable.

Les bailleurs de fonds doivent être disposés à modifier leurs procédures internes et leur culture de façon à encourager des initiatives nationales et à y être plus réceptifs. À cet effet, ils devront notamment :

- accroître la responsabilité et l'étendue des pouvoirs de leurs bureaux extérieurs ;
- poursuivre les réformes institutionnelles afin que toutes les parties prenantes abandonnent une culture de décaissement et adoptent une culture axée sur l'apprentissage et les résultats ;
- mettre en place de nouveaux systèmes incitatifs qui récompensent les réalisations plutôt que l'aptitude à dépenser des fonds ;
- prendre des engagements à plus longue échéance et améliorer la prévisibilité et la fiabilité des financements des bailleurs de fonds.

Il est essentiel que, de leur côté, les pays bénéficiaires prennent des mesures de contrepartie pour notamment :

- confier la responsabilité de la gestion de l'aide à un niveau élevé des instances gouvernementales et doter ces dernières des pouvoirs et des moyens nécessaires pour exercer leur autorité sur les différents ministères de tutelle ;
- en cas de besoin, donner la priorité à des réformes fondamentales du secteur public afin de créer un climat propice à l'application des principes du CDI ;
- faire en sorte que les efforts déployés par les bailleurs de fonds pour consulter les différentes catégories de parties prenantes de chaque pays soient généralisés et transparents (et non pas ponctuels et sélectifs), et qu'ils soient pilotés par le gouvernement ;
- si l'harmonisation suppose que l'on adopte les procédures des pays bénéficiaires, il importe que celles-ci soient pertinentes et comptent au nombre des bonnes pratiques agréées au plan international ;
- s'assurer de la solidité de leurs systèmes de gestion financière pour pouvoir bénéficier d'un soutien budgétaire, et donc de la réduction des coûts de transaction associés à l'acheminement de l'aide.

Les principes du CDI – Définitions pratiques

Les définitions pratiques suivantes sont tirées du discours prononcé par le président Wolfensohn le 19 janvier 1999, dans lequel il annonçait le lancement du CDI, et des documents publiés par la suite par le Secrétariat du CDI. Faute de place, ces définitions sont présentées ici, pour

mémoire, et ne sont pas répétées pour chaque étude de cas.

Caractère global du programme de développement à long terme

1. Définition d'une vision sur 15 à 20 ans faisant intervenir des objectifs de développement vérifiables :
 - a. qui tiennent compte des grandes aspirations de la population ;
 - b. qui sont conformes aux objectifs de développement pour le Millénaire et sont axés sur la réalisation de la mission fondamentale de réduction durable de la pauvreté.
2. Formulation d'une stratégie cohérente à moyen terme (trois à cinq ans) qui vise à promouvoir la réalisation des objectifs de développement et, en particulier, à répondre au besoin de :
 - a. traiter sur un pied d'égalité les questions macroéconomiques et financières ainsi que les problèmes structurels et sociaux ;
 - b. définir les priorités face aux contraintes de capacité et à la rigueur budgétaire et prendre des mesures concrètes assorties d'un calendrier, en veillant à leur mise en œuvre progressive et à leur enchaînement.

Prise en charge par le pays

1. Identification des objectifs de développement et formulation des stratégies par les pays, et non pas par les bailleurs de fonds.
2. Participation systématique d'un vaste éventail de parties prenantes, notamment la société civile, le secteur privé, les administrations locales et les parlements, sous l'impulsion du gouvernement. Ce processus doit bénéficier d'un appui durable des dirigeants politiques à l'échelon le plus élevé et de l'ad-

hésion intellectuelle des principaux responsables de l'action publique. Des liens étroits doivent aussi être tissés avec les institutions.

Établissement d'un partenariat ayant le pays pour élément moteur

1. Maîtrise par le gouvernement de la gestion et de la coordination de l'action des partenaires de développement et des moyens disponibles au titre de l'aide, notamment par :
 - a. la mise en place de groupes consultatifs, de tables rondes sur l'aide et d'autres mécanismes de coordination ;
 - b. la réalisation de travaux d'analyse et de diagnostic ;
 - c. l'établissement d'une correspondance entre l'appui extérieur — notamment sous forme de prêts, de dons, de travaux d'analyse et de diagnostic et de renforcement des capacités — et la stratégie de développement du pays, d'une part, et les avantages comparatifs des bailleurs de fonds, d'autre part ;
 - d. l'harmonisation des procédures et des pratiques des organismes de développement ;
 - e. l'établissement d'une correspondance entre les activités des partenaires au niveau interne (société civile, secteur privé, administrations locales) et la stratégie de développement nationale.
2. Instauration entre les États, les organismes de développement et les autres parties prenantes de relations caractérisées par :
 - a. un respect mutuel, des consultations et la transparence ;
 - b. des responsabilités mutuelles et un examen de la performance des partenaires ;
 - c. un appui au renforcement de la capacité de gestion et de coordination du gouvernement en fonction de la demande de ce dernier.

Priorité aux résultats

1. Conception de programmes assortis de buts mesurables qui permettent d'atteindre les objectifs du cadre de développement, et définition d'indicateurs intermédiaires des progrès accomplis vers la réalisation de ces objectifs.
2. Suivi et communication régulière des progrès accomplis et obligation de rendre des comptes en termes de réalisations et d'objectifs, et non pas uniquement en termes de ressources utilisées.
3. Création et habilitation des capacités à générer, suivre et exploiter les informations obtenues sur les résultats afin d'atteindre les objectifs plus efficacement et de responsabiliser les intervenants.



La Banque mondiale

Bolivie

Méthode de travail

L'équipe chargée d'étudier la Bolivie était dirigée par Nils Boesen, consultant du bureau d'études Process & Change Consultancy, et comprenait Laura Kullenberg, du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, Jose Antonio Peres et Juan Carlos Requena, consultants nationaux.

L'étude a été lancée en octobre 2001 par une mission préparatoire en Bolivie, suivie d'un travail d'enquête sur le terrain du 21 janvier au 11 février 2002, qui ont permis de recueillir la majeure partie des données requises par l'évaluation. L'équipe a bénéficié du concours d'un groupe de référence national dont les membres ont orienté le processus d'évaluation et donné des conseils durant la phase finale de rédaction du rapport. Les conclusions de l'étude reposent sur plusieurs sources d'information : des entretiens avec les responsables et certains employés des administrations publiques, d'organismes donateurs et d'organisations non gouvernementales (ONG) ; des rapports et d'autres documents pertinents ; enfin les résultats d'une enquête auprès de personnes menant des actions de développement. L'équipe a animé un certain nombre de groupes de discussion. Ses conclusions ont été présentées lors d'un atelier auquel ont participé toutes les parties prenantes à l'issue du travail d'enquête sur le terrain.

La Bolivie et le CDI : un verre à moitié vide – ou à moitié plein

Dans les années 90, les rapports entre le Gouvernement bolivien et les organismes d'aide internationale ont connu des hauts et des bas. Depuis quelques années, l'évolution de la planification et de la gestion de l'aide internationale est allée globalement dans le sens des principes du CDI. De fait, entre 1997 et 1999, la Bolivie a mis au point un cadre pour l'aide qui adoptait avant l'heure les principes du CDI. L'aide internationale joue un rôle extrêmement important en Bolivie puisque la moitié des investissements publics sont réalisés grâce à elle.

Spécificités du pays

Vingt années de démocratie et 16 années de réformes structurelles ont transformé la Bolivie. Ce pays, qui se caractérisait autrefois par son instabilité et une forte présence militaire, a maintenant une économie de marché et ses indicateurs sociaux se sont améliorés. Le bilan de la Bolivie en matière de réformes est particulièrement remarquable compte tenu de la situation dans laquelle se trouvait le pays en 1984-1985 : un déficit budgétaire qui représentait le quart du produit intérieur brut (PIB), un taux d'inflation de 23,4 % et une crise de la balance des paiements qui l'empêchait de respecter ses obligations internationales.

En 1985, sous la direction du président Victor Paz Estenssoro, la nouvelle équipe gouvernementale a lancé une série de réformes économiques axées sur les principes de l'économie de marché, qui a donné les commandes au secteur privé. Parmi les mesures prises à cette époque, on peut citer la libre fixation des salaires et des taux d'intérêts et une attitude plus ouverte à l'égard du commerce extérieur, favorisé par un taux de change officiel unifié. Un contrôle plus strict des finances publiques a permis de limiter la pratique des dépenses financées par un déficit systématique. Les résultats ne se sont pas fait attendre : le déficit budgétaire du secteur public a été ramené à 2,7 % du PIB en 1986, et dès 1987, le taux de croissance économique, jusque là négatif, est passé à 2,5 %. Quant au taux d'inflation, il a baissé de plus de moitié.

C'est au début des années 90 que les réformes sociales ont rapidement démarré, lorsque le gouvernement a proposé d'adopter la stratégie sociale bolivienne. Cette stratégie était fondamentalement une approche intégrée de la lutte contre la pauvreté. Elle ne se contentait pas d'augmenter les dépenses publiques en matière de santé, d'éducation et d'assainissement, mais mettait en place des mesures économiques qui visaient à accroître la productivité et les recettes dans les secteurs les plus pauvres du pays.

En outre, la loi sur la Participation populaire a été adoptée en 1994 afin de corriger le déséquilibre chronique des dépenses publiques en faveur des zones urbaines. En effet, depuis l'époque coloniale, la majeure partie des financements publics bénéfici-

Encadré 2.1. La Bolivie en bref

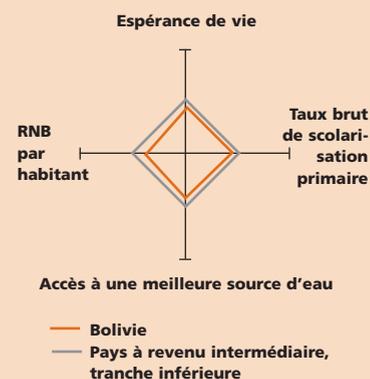
PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX

	Bolivie	Amérique latine et Caraïbes	Revenu intermédiaire, tranche inférieure
2001			
Population, à mi-année (millions)	8,5	524	2 164
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	950	3 560	1 240
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	8,1	1 862	2 677

Estimations les plus récentes (dernière année disponible, 1995-01)

Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	60	–	–
Population urbaine (% de la population totale)	64	76	46
Espérance de vie à la naissance (années)	63	70	69
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	61	29	33
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans)	7	9	11
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	75	85	80
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	14	11	15
Taux brut de scolarisation primaire (% de la population d'âge scolaire)	98	130	107
Garçons	99	131	107
Filles	96	128	107

Losange du développement*



ciait aux capitales administratives des départements (qui sont les circonscriptions régionales du pays). Conjuguée à la loi sur la Décentralisation de l'administration de 1995, la loi sur la Participation populaire a permis de distribuer et de gérer les recettes publiques sur une base plus équitable.

Les mesures de réforme se sont également appliquées aux institutions boliviennes. Elles ont notamment consisté à doter la Banque centrale d'un pouvoir de surveillance sur les banques et d'autres organismes financiers (notamment les organismes de retraite, les sociétés de placement et les compagnies d'assurance) et ont porté un coup d'arrêt aux monopoles.

Le rôle de l'aide internationale

L'aide internationale a joué un rôle extrêmement important dans le processus de réformes structurelles en Bolivie. Entre 1990 et 2001, elle a représenté en moyenne légèrement plus de 9 % du PIB.

Des problèmes tenaces

Malgré des progrès sensibles, la Bolivie continue de faire face à des problèmes sur tous les fronts (économique, social et institutionnel). Le taux de croissance économique est resté faible, puisqu'il s'est établi à 3,1 % en moyenne entre 1986 et 2001. Rapportée au nombre d'habitants, cette croissance n'a pas été suffisante pour faire reculer sensiblement la pauvreté : à la fin des années 90, la Bolivie, où l'incidence de la pauvreté atteignait 63 %, était toujours l'un des pays les plus pauvres des Amériques, n'étant dépassé à cet égard que par le Honduras. Dans les régions rurales, l'incidence de la pauvreté était de 82 %.

Les Boliviens interrogés pour cette évaluation ont évoqué une crise de la représentation politique, une partie importante de la population étant exclue de la vie politique et marginalisée sur le plan économique. C'est le cas en particulier des groupes autochtones qui constituent près de 60 % de la population, et qui sont généralement

établis dans les régions rurales où 82 % des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté. L'incidence de la pauvreté, conjugée à l'exclusion politique, constitue un mélange explosif : depuis plusieurs années, l'absence de dialogue légitime ou d'unité de vues a donné lieu à des manifestations et de violents affrontements de rue. L'adoption en 1985 des principes de l'économie de marché a vu des organisations « fonctionnelles » traditionnelles telles que le Centre des travailleurs boliviens et des organisations affiliées telles que la Fédération des syndicats des mineurs perdre dans une large mesure leur capacité à dialoguer et à représenter leurs adhérents face à l'appareil politique. De nouveaux systèmes de représentation — des organisations régionales et autochtones par exemple — ont certes vu le jour, mais ils n'ont pas encore comblé le vide laissé par leurs prédécesseurs.

Dans le domaine de la santé, les services fournis dans le cadre du régime d'assurance maladie de base du pays se sont améliorés (en ce qui concerne la santé maternelle et infantile par exemple), mais le manque de personnel compromet la qualité des soins dans les régions rurales. Dans le secteur de l'éducation, bien que le taux d'analphabétisme ait été ramené de 20 % en 1992 à 15 % en 1999, la qualité globale de l'enseignement reste assez médiocre, si l'on en juge par plusieurs critères. Ainsi, il faut en moyenne sept ans pour que les élèves achèvent leur cinquième année d'études, et moins d'un tiers des élèves des régions rurales parviennent à la fin de la huitième année.

Les progrès réalisés en matière de renforcement des capacités institutionnelles sont freinés par l'écart marqué entre la façon dont les lois et la réglementation définissent officiellement le fonctionnement des institutions publiques et la façon dont ces institutions fonctionnent en réalité. Le népotisme règne et la fragmentation du système politique entraîne la formation de gouvernements de coalition au sein desquels les partis forment des accords pour se partager les

faveurs de l'État. La corruption — l'usage abusif du pouvoir conféré par une fonction officielle à des fins privées — est un problème omniprésent en Bolivie. Ce pays a en effet été noté 2,2 sur une échelle allant de 10 (extrêmement intègre) à 0 (extrêmement corrompu) à partir de laquelle Transparency International a établi l'indice de perception de la corruption de 2002. Cette note traduit les perceptions qu'ont les milieux d'affaires, les universitaires et les spécialistes de l'analyse des risques du degré de corruption des fonctionnaires et des responsables politiques boliviens.

C'est dans un contexte dépeint par des indicateurs mitigés que les principes du CDI sont mis en œuvre en Bolivie : d'une part des progrès économiques, sociaux et institutionnels réels et, d'autre part, de graves tensions et des conflits. La situation du pays est donc complexe : autant elle détermine la façon dont les principes du CDI sont appliqués, autant elle est elle-même le résultat de l'application de ces principes.

Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par la Bolivie au regard de chacun des quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans l'introduction de ce rapport). Chaque section présente successivement les succès enregistrés et les difficultés à surmonter.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Dans une large mesure, la Bolivie avait adopté des principes qui s'apparentaient au CDI avant même

que la Banque mondiale ne les définisse en 1999. Le gouvernement arrivé au pouvoir en 1997 avait préparé le terrain en engageant un dialogue national destiné à expliquer son programme de réformes intérieures axé sur l'opportunité, le développement institutionnel, l'équité et la dignité afin d'obtenir l'appui de la population. Le gouvernement a également fait appel aux bailleurs de fonds internationaux et a invité les organismes à octroyer leur aide conformément à cette vision politique.

Cette action a permis de forger un partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds, qui a été présenté au début de 1999 dans le Cadre de développement de relations nouvelles, en quelque sorte un Cadre de développement intégré « fait en Bolivie ». Celle-ci ayant ainsi pris de l'avance dans l'adoption des principes du CDI, il était naturel qu'elle soit choisie comme l'un des premiers pays pilotes du CDI².

Bien que le Cadre de développement de relations nouvelles établi pour l'aide internationale ait préparé le terrain pour le CDI, les initiatives lancées à la fin des années 90 n'ont pas porté leurs fruits : l'optimisme et la confiance suscités par le dialogue national et le partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sont retombés, victimes de la perte d'influence des partisans des réformes au sein du gouvernement et d'un système de clientélisme tenace – voire même, selon certains observateurs, d'une corruption généralisée.

Succès enregistrés

Un nouveau projet de coopération entre le gouvernement et les bailleurs de fonds a été lancé : la stratégie pour la réduction de la pauvreté en Bolivie (BPRS) qui permet de disposer aujourd'hui d'une structure propice à la mise en œuvre des quatre principes du CDI.

La préparation d'un plan national de lutte contre la pauvreté est une condition nécessaire pour que

la Bolivie puisse bénéficier d'une initiative pour l'allègement de la dette lancée par le FMI et la Banque mondiale. (La Bolivie recevant un volume important d'aide, tant sous forme de dons que de prêts, les obligations du pays en matière de balance des paiements restent une question préoccupante). Ce programme, qui constitue le deuxième volet de l'Initiative PPTE, dit Initiative PPTE II, propose un compromis aux pays en développement fortement endettés : leur dette est réaménagée si le pays s'engage à consacrer les économies budgétaires ainsi réalisées à lutter contre la pauvreté. Chaque année, l'Initiative PPTE II permet ainsi à la Bolivie de bénéficier d'un allègement de plus de 100 millions de dollars de sa dette.

La BPRS a été mise au point à l'issue d'un dialogue national avec des représentants des municipalités du pays (circonscriptions qui regroupent à la fois des zones urbaines et des zones rurales). Son objectif fondamental est de lutter contre la pauvreté par le biais de politiques économiques et sociales qui rentrent dans quatre catégories étroitement liées :

- *accroissement des possibilités d'emploi et de génération de revenus* par un appui à la capacité de production ;
- *renforcement des capacités* par l'amélioration de l'enseignement primaire, des soins de santé préventifs et du logement ;
- *amélioration de la sécurité pour les groupes de population à faible revenu*, notamment les personnes âgées et les enfants ;
- *accroissement de l'intégration sociale* et de la participation des groupes marginalisés.

La BPRS contient une série d'indicateurs qui servent à mesurer les résultats obtenus, et commence par fixer des objectifs à trois ans. Ses objectifs à long terme sont les mêmes que les objectifs de développement pour le Millénaire, large gamme d'objectifs de développement

assortis de résultats mesurables auxquels a souscrit la communauté internationale des bailleurs de fonds.

La BPRS sert de mécanisme de transfert de fonds pour l'Initiative PPTE II. Certains aspects de l'affectation des fonds sont originaux, et sont décrits dans la loi sur le Dialogue. Cette loi, qui a pour objet de garantir le maintien du dialogue, impose une mise à jour de la BPRS tous les trois ans. Ses dispositions visent, notamment, à :

- augmenter notablement les ressources transférées directement au niveau local ;
- confier aux municipalités la détermination de l'utilisation des ressources en fonction de la demande locale ;
- affecter une partie des fonds à la génération de recettes au niveau local ;
- dissuader les municipalités d'obtenir des fonds supplémentaires auprès de « parrains » — au niveau local ou international — pour compléter les transferts obtenus grâce à la BPRS.

Le budget de la Bolivie pour 2002 reflète les priorités de la BPRS. Les dépenses inscrites au budget dans le cadre de la BPRS, qui représentaient 21 % du PIB en 2001, ont été portées à près de 24 % du PIB en 2002. Entre 2001 et 2006, la mise en œuvre de la BPRS coûtera 7,3 milliards de dollars. Cette somme devrait être obtenue grâce à des accords avec des partenaires au titre de l'aide internationale.

La Bolivie a lancé d'autres programmes de réforme de portée très vaste, notamment pour résoudre des problèmes dans le domaine de l'éducation, du système juridique et de la propriété foncière. Ces réformes s'attaquent toutes à des intérêts profondément ancrés aux niveaux national et local et suscitent donc des débats houleux, voire des conflits.

Difficultés à surmonter

Il ne fait aucun doute que la Bolivie dispose de compétences solides qui lui permettent de formuler des plans stratégiques à long terme de grande envergure et de convaincre ses partenaires internationaux d'y souscrire. Cependant, sa capacité à mettre en œuvre ces plans est parfois insuffisante. Le passage de la planification à la mise en œuvre laisse souvent à désirer, pour un certain nombre de raisons. Plusieurs sont liées au processus budgétaire de l'État. Il peut arriver que des fonds inscrits au budget ne soient pas débloqués pour des raisons économiques plus importantes, ou par manque de discipline budgétaire de l'agence compétente. En outre, la comptabilité est peu fiable, n'est pas à jour, et les mauvaises performances ne sont pas sanctionnées.

La mise en œuvre de la BPRS se heurte à un autre écueil : le décalage entre les efforts que les collectivités locales sont censées déployer et leurs capacités réelles. Des actions sporadiques ont certes été engagées pour renforcer les capacités au niveau local, mais il reste encore beaucoup à faire avant que les municipalités ne soient en mesure d'utiliser efficacement les fonds qu'elles reçoivent en application des mesures de décentralisation.

En outre, les partis d'opposition, les organisations de la société civile et les partenaires internationaux reprochent à la BPRS de ne pas s'attaquer à de vastes problèmes structurels qui sont partiellement responsables de la pauvreté. Ils évoquent par exemple la nécessité de se pencher sur la redistribution des terres, la participation politique des populations autochtones, le problème des producteurs de coca et l'augmentation des recettes fiscales, autant de questions qui, d'après eux, devraient s'ajouter aux objectifs prioritaires de la BPRS, actuellement axés sur l'amélioration des services d'éducation, de santé et d'assainissement.

Certains reprochent aux prévisions de croissance économique de la BPRS de manquer de réalisme.

La BPRS table en effet sur une croissance de 5 % par an, alors que ce taux s'est établi à 3,1 % en moyenne entre 1986 et 2001. Selon les estimations, la croissance devait rester aux alentours de 3 % en 2002, mais ce taux est aujourd'hui jugé trop optimiste compte tenu des répercussions des problèmes économiques de l'Argentine.

Enfin, il est indispensable de se demander, aux fins de la mise en œuvre de la vision de développement de la Bolivie telle qu'elle est exprimée dans la BPRS, si une stratégie de développement peut être poursuivie de façon systématique à terme dans une société démocratique, puisque les priorités changent chaque fois que de nouveaux dirigeants sont élus. Ainsi, bien que le président Jorge Quiroga ait beaucoup œuvré en faveur de la BPRS et du CDI alors qu'il occupait le poste de vice-président, lorsqu'il a remplacé le président sortant qui a quitté le pouvoir pour des raisons de santé, le plan stratégique national qu'il a alors élaboré n'a pas intégré des éléments fondamentaux de la stratégie ou du cadre de développement.

Certaines personnes interrogées ont fait valoir qu'en réalité, les pressions en faveur de l'adoption d'un dessein national (tel qu'exprimé dans la BPRS) qui recueille une vaste adhésion des partis et de la société pourraient bien être incompatibles avec les caractéristiques fondamentales d'une démocratie pluraliste, à savoir l'existence de groupes dont les valeurs et les intérêts divergents créent des visions et des plans qui se font concurrence.

Dans une démocratie, les gouvernements qui se succèdent ont le droit — et même le devoir — de formuler et de reformuler leur philosophie, leur stratégie et leur politique. Le meilleur moyen de rester fidèle à la philosophie globale à long terme du CDI est de considérer qu'elle est définie non pas dans un document unique, mais dans le cadre d'un processus de construction et de reconstruction qui s'inscrit dans la durée.

Prise en charge par le pays

Les gouvernements qui se sont succédés à la tête du pays ont conçu et mené des réformes à long terme avant de lancer le CDI, et de nombreuses réformes bien ancrées dans le pays ont reçu l'appui des partenaires internationaux de la Bolivie. Plutôt qu'une prise en charge des réformes par le pays ou par les bailleurs de fonds à proprement parler, on a plutôt assisté à une adhésion mutuelle des deux parties en présence, qui s'accompagne de responsabilités et d'une obligation de rendre des comptes de part et d'autre. On peut en conclure que le principe de prise en charge ne doit pas être interprété comme un principe absolu et rigide qui définit avec précision le rôle que doivent jouer l'État et les organismes d'aide internationale, mais plutôt comme la définition d'un mode de relations souples.

Succès enregistrés

Le dialogue à l'issue duquel la BPRS a été élaborée a bénéficié de la participation de plus larges pans de la société civile bolivienne que les projets précédents de planification stratégique nationale. En outre, les préparatifs de la BPRS ont favorisé l'instauration d'un dialogue plus poussé entre les différents ministères.

Comme nous l'avons vu, la BPRS a eu un autre effet positif, à savoir l'adoption de la loi sur le Dialogue, qui a permis de poursuivre le processus d'adhésion. Cette loi a également institué le cadre juridique d'un mécanisme de veille sociale par des organisations de la société civile, dont l'Église catholique a été le fer de lance. L'équipe d'évaluation a néanmoins soulevé une question, sous forme de mise en garde, à propos de la mise en place de ce processus de contrôle qui vient s'ajouter au dispositif de surveillance que constitue une démocratie représentative : les carences apparentes du système politique se traduiront-elles par la mise en place d'autres mécanismes parallèles de ce type,

plutôt que par l'adoption de changements qui permettraient au système démocratique de fonctionner plus efficacement ?

Une question connexe se greffe à celle-ci, à savoir une tendance à la technocratie que l'on observe généralement dans les programmes de réforme de l'État (et des organismes internationaux également), et qui vise à protéger certains secteurs de l'administration publique du système politique. Des forces contradictoires s'opposent : à moins de prendre une position technocratique, il est parfois difficile d'éviter que le système d'administration publique informel, où règne le népotisme, s'approprie les réformes et en fasse un mauvais usage. À l'inverse si le dialogue sur le développement est en grande partie déconnecté de la réalité, il risque de se transformer en un discours technocratique dont l'intérêt sera limité.

Les efforts que le gouvernement a déployés dans le cadre de son entreprise de décentralisation peuvent être considérés dans une optique qui recouvre le principe de prise en charge par le pays. Nous avons vu que le processus de décentralisation a été lancé en 1994 avec la loi sur la Participation populaire. Cette loi créait des « municipalités » qui regroupaient aussi bien des zones rurales que des zones urbaines, et disposait que 20 % des fonds recueillis par le fisc et les douanes seraient versés aux municipalités, en fonction de leur population. Les organismes bailleurs de fonds n'ont pas été consultés à l'occasion de la rédaction de cette loi, mais ils ont joué un rôle important dans son application pratique : ils collaborent avec le gouvernement pour suivre les progrès réalisés, et financent non seulement une assistance technique mais aussi un dialogue permanent sur les mesures à prendre. À cet égard, les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont le sentiment que là encore, le processus de réforme est pris en main à la fois par le gouvernement et par les bailleurs de fonds.

D'autre part, des progrès ont été réalisés en ce sens que le gouvernement a repris à son compte le souhait, exprimé de longue date par les bailleurs de fonds, que les fonctionnaires fassent preuve de plus de professionnalisme. Par le passé, les progrès avaient été lents, et c'est seulement au sein d'organismes chargés de la réglementation tels que la Banque centrale et le Service des douanes que l'on avait observé une augmentation du professionnalisme et une réduction de la politisation (encadré 2.2) — et ce le plus souvent parce que c'était l'une des conditions de l'aide. Comme on peut s'y attendre, l'absence de progrès s'explique essentiellement par la résistance qu'opposent les groupes politiques et économiques qui défendent des groupes d'intérêts importants.

Pendant les douze mois du mandat du président Jorge Quiroga (2001–2002), un programme de réformes institutionnelles a néanmoins été mis en œuvre. Il comprenait notamment les mesures suivantes :

- création d'une instance de contrôle de la fonction publique ;
- déclaration des fonds propres nets des fonctionnaires ;
- réduction du nombre d'employés émergeant au budget de la fonction publique ;
- augmentation des salaires ;
- obligation pour les employés de faire de nouveau acte de candidature ;
- efforts accrus, outre ceux déjà déployés au sein des instances de réglementation — par le ministère de l'Agriculture, par exemple — pour mettre en œuvre des réformes.

Le programme de réformes institutionnelles a bénéficié d'un ferme soutien de la communauté internationale des bailleurs de fonds, et notamment de la Banque mondiale.

Encadré 2.2. La réforme du service des douanes : le Gouvernement a pris des mesures rigoureuses appuyées par des accords internationaux

Avant l'adoption du programme de réformes à la fin des années 90, un fait surprenant attestait de l'ampleur de la corruption qui régnait dans le Service des douanes bolivien : les emplois y étaient très prisés, en dépit du fait que de nombreux employés ne recevaient aucun salaire.

Plusieurs gouvernements avaient tenté de réformer et de moderniser cette institution, mais des pressions provenant de leurs propres partis politiques les avaient empêchés de prendre les décisions difficiles sans lesquelles toute véritable restructuration aurait été impossible. En définitive, c'est parce que le gouvernement voulait obtenir des ressources du Fonds monétaire international (FMI) qu'il a été amené à prendre des mesures : la réforme du Service des douanes était en effet l'une des conditions de l'aide.

En 1998, le gouvernement a demandé au FMI de lui fournir une assistance technique aux fins de la réalisation d'une étude visant à définir les mesures à prendre pour mettre en œuvre une réforme. Après un long débat politique, une loi d'habilitation a été préparée et promulguée. L'un des éléments clés de la loi était de confier le pouvoir d'embaucher du personnel à une entreprise choisie par appel d'offres, et d'exclure le Service des douanes de ce processus. Ce programme de réformes a été couronné de succès : les problèmes que connaît aujourd'hui l'institution ne concernent plus que des questions propres à sa mission — trouver, par exemple, des moyens de réduire la contrebande.

Difficultés à surmonter

Bien que la majorité des personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du CDI aient insisté sur le fait que le dialogue qui a abouti à la définition de la BPRS a été plus vaste que celui qui a permis de formuler les stratégies nationales précédentes, elles se sont cependant accordées à dire que le soutien politique et social dont a bénéficié la BPRS n'a pas été à la hauteur de leurs espoirs.

L'une des explications, dont il est fait brièvement mention plus haut, est sans doute qu'il existe en réalité deux types de dialogue national en Bolivie. Le premier, qui porte sur la « lutte contre la pauvreté », est généralement au cœur de l'action des organismes d'aide internationale et de leurs plans, procédures et processus. Le deuxième est un dialogue plus vaste inspiré par des questions structurelles. Il est animé par l'Église catholique, le Bureau du médiateur récemment créé et l'Assemblée permanente des droits de l'homme. C'est ce dialogue qui s'exprime dans les conflits sociaux, et notamment les violents affrontements de rue de ces dernières années. Les deux dialogues ont chacun des objectifs et des priorités qui leur sont propres et la grande difficulté consiste à établir des liens entre eux.

Le processus participatif de la BPRS n'a pas abouti à un accord social qui aurait pu avoir un effet stabilisateur et servir de passerelle. D'après les personnes interrogées, il a eu au contraire plusieurs effets négatifs. Ainsi, en suscitant des attentes sur une grande échelle — qui ne se sont pas concrétisées rapidement — le dialogue national a aggravé le scepticisme et a fait perdre sa crédibilité au gouvernement. La première phase du dialogue a dû être interrompue en avril 2000, date à laquelle le gouvernement a instauré l'état de siège pour réprimer les mouvements sociaux.

L'expérience de la Bolivie confirme qu'en définitive, les mesures de réforme ne peuvent aboutir si elles ne s'accompagnent pas d'un soutien solide et

durable et d'une mise en œuvre efficace. Étant donné qu'il n'existe aucun plan précis qui organise le processus de réforme ou qui définit le rôle exact des agences internationales, chaque initiative de réforme doit être le fruit d'un processus d'élaboration stratégique rigoureux. Il importe de trouver un dosage habile entre le rôle prépondérant des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds et une participation plus vaste des parties prenantes lorsqu'il y a lieu — puis de « vendre » adroitement la vision d'ensemble, ce qui constitue une tâche fort complexe.

Les personnes interrogées évoquent la nécessité que les organismes d'aide internationale comprennent mieux les institutions et les processus politiques du pays afin d'avoir une action véritablement efficace — en d'autres termes, qu'ils gagnent progressivement la confiance de l'État, des organismes internationaux et des autres parties prenantes en collaborant avec eux.

Partenariat piloté par le pays

L'équipe d'évaluation a constaté que les rapports entre la Bolivie et ses partenaires internationaux ont connu une nette amélioration au cours des dix années passées. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : la participation accrue de l'État aux réunions du Groupe consultatif entre le gouvernement et les bailleurs de fonds (facilitée par la décision de tenir la réunion à La Paz au lieu de Paris en 2001) ; le Cadre de développement de relations nouvelles (précurseur du CDI), qui a permis de coordonner plus étroitement les travaux du gouvernement et des bailleurs de fonds ; et enfin l'abandon progressif par les organismes internationaux d'opérations traditionnelles isolées, motivées par les bailleurs de fonds et axées sur les projets, au profit d'approches d'envergure sectorielle, plus vastes, à l'appui d'objectifs nationaux.

Lors de sa réunion de 1999, le Groupe consultatif a pris une décision importante qui a favorisé l'instauration de partenariats sur l'initiative des pouvoirs publics en créant un groupe de gestion de l'aide. Ce groupe a chargé un représentant du gouvernement et un représentant des bailleurs de fonds de participer aux réunions des groupes de travail du Groupe consultatif (les groupes de travail organisent leurs activités autour des quatre piliers du plan d'action du gouvernement pour la période 1997-2002 : opportunité, équité, développement institutionnel et dignité). Les relations durables qui se sont instaurées grâce à ce processus ont servi de point de départ à la planification de la BPRS. Le fait que les bailleurs de fonds aient toujours privilégié une vision plus vaste et aient fait appel à des méthodes de financement conjoint, notamment la mise en commun des apports ou la constitution de « paniers de financement », a contribué à la réussite de ce partenariat. La Bolivie fait preuve d'une souplesse considérable dans le montage de ces dispositifs afin

de composer avec les contraintes financières de chaque organisme bailleur de fonds. Le cas se présente par exemple lorsque plusieurs bailleurs de fonds financent un programme par l'intermédiaire d'un donateur ou d'un canal commun, alors que d'autres bailleurs de fonds qui doivent respecter des règles plus rigides fournissent leur appui directement, le tout au sein d'un même programme et avec des mécanismes de suivi communs (encadré 2.3).

Ce type de coordination entre bailleurs de fonds permet d'exploiter de façon novatrice les avantages compétitifs de chaque bailleur de fonds — en faisant appel, par exemple, aux organismes dont le fonctionnement est le plus souple et qui sont dotés d'un pouvoir de décision au niveau local pour fournir une assistance technique à court terme, et en utilisant les compétences des organismes dont les procédures sont plus rigides (dont le processus d'approbation par leur siège est plus long) à un stade ultérieur des projets.

Encadré 2.3. Bilan du « panier de financements » du Bureau du médiateur : des efforts payants grâce aux moyens mis en œuvre et une bonne dose de patience

Le Bureau du médiateur bolivien a été créé en vertu d'une loi en 1997, afin de mettre en place un système chargé de traiter les réclamations des citoyens contre les pouvoirs publics et de fournir des services notamment pour expliquer comment régler des différends par la médiation et la recherche de consensus.

De nombreux organismes d'aide voulant prêter leur appui à ce Bureau, son financement a fait l'objet de négociations approfondies. Initialement, chaque organisme souhaitait décider lui-même du type d'aide qu'il allait fournir, et du bénéficiaire de l'aide, comme cela avait toujours été fait dans le cadre des projets. Un représentant d'un organisme a alors proposé de mettre les ressources en commun, afin d'adopter une approche plus globale, et de mettre en place des indicateurs de performance et un mécanisme de suivi, proposition que les bailleurs de fonds ont acceptée.

Bien qu'il ait fallu une année pour débattre des procédures de décaissement et obtenir l'approbation du financement regroupé auprès du siège de chaque organisme, en définitive, sept bailleurs de fonds bilatéraux et le Programme des Nations Unies pour le Développement sont parvenus à un accord sur ce concept.

Le délai nécessaire pour mettre au point le mécanisme de mise en commun des financements a certes été long, et les coûts de transaction ont été initialement élevés, mais les organismes bailleurs de fonds, tout comme le Bureau du médiateur, s'accordent à dire que leurs efforts ont été payants car ils ont permis d'adopter une approche globale à long terme et de simplifier les procédures de décaissement.

Des partenariats de ce type, soit entre des organismes bailleurs de fonds, soit entre ceux-ci et les pouvoirs publics, ne peuvent se nouer sans que règne un minimum de confiance. À cet égard, la Bolivie a connu une évolution en dents de scie. Alors que régnait un bon climat de confiance au milieu des années 90, en 1998, un changement des rapports de forces au sein du gouvernement — qui a paru s'accompagner d'une augmentation sensible de la corruption — a ébranlé la confiance. Le président Quiroga l'a restaurée et il incombe maintenant au gouvernement actuel, sous la direction du président Gonzalo Sanchez de Lozada, d'établir son crédit auprès de la population, comme doivent le faire toutes les administrations qui arrivent au pouvoir.

Il ne fait cependant aucun doute à long terme que s'il fait fond sur les succès déjà enregistrés, le principe du partenariat du CDI offre d'excellentes perspectives de rendre encore plus efficace la coopération entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds.

Difficultés à surmonter

Bien que les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds aient réussi à forger des partenariats, leur coopération reste sporadique et parcellaire. L'administration doit encore consacrer trop de temps et de moyens à plus de 850 programmes ou grands projets financés par des organismes internationaux. L'application de la BPRS prévoit une « ré-allocation » de nombreux programmes — en d'autres termes, ces programmes se dérouleront dans des domaines au premier rang des priorités de la BPRS, et non plus dans des domaines moins prioritaires jugés aujourd'hui surfinancés. D'après certains observateurs, cette ré-allocation mettra à l'épreuve la volonté des organismes bailleurs de fonds de s'adapter aux priorités nationales du pays. Le fait qu'elle aie lieu sous la direction d'un nouveau gouvernement qui définit sa position vis-à-vis de la BPRS risque de compliquer un processus déjà complexe.

La création d'un partenariat ayant le pays pour élément moteur se heurte à une autre difficulté : le fait que généralement, les bailleurs de fonds participent à un niveau du dialogue national — celui où l'on se préoccupe de lutter contre la pauvreté en améliorant des services tels que l'éducation et les soins de santé — tout en évitant le deuxième niveau de dialogue — celui qui aborde les questions structurelles de la propriété foncière et de l'exclusion des groupes autochtones, davantage sujettes à controverse. Tant les pouvoirs publics que les bailleurs de fonds font observer qu'en se cantonnant au premier niveau, qui est plus limité, les bailleurs de fonds risquent de se couper de la réalité politique du pays. Selon eux, ces derniers devraient peut-être élargir leur réseau de contacts pour englober les dirigeants des mouvements sociaux, les parlementaires, les hommes politiques des partis d'opposition et la police, afin de se faire une idée plus fidèle à la réalité des problèmes auxquels le pays est confronté.

De surcroît, bien que de nombreux bailleurs de fonds affirment être prêts à s'adapter aux priorités nationales, l'équipe d'évaluation a relevé des problèmes patents de coordination et de synchronisation lors de ses visites sur le terrain. Outre les projets isolés qui continuent d'être imposés par des organismes guidés par des idées reçues, on peut citer des exemples de projets de routes et de renforcement des capacités municipales qui ne font absolument aucun cas de la politique de décentralisation du pays. Cette attitude peu constructive est celle d'organismes qui déclarent publiquement qu'ils souscrivent aux réformes du programme de décentralisation.

L'équipe d'évaluation a également observé que les organisations internationales continuent de faire de la microgestion des projets — par exemple en recrutant des consultants pour accomplir des tâches qui pourraient l'être par des fonctionnaires du pays. En outre, de nombreux projets et de nombreuses unités de gestion

des programmes coexistent en parallèle. Bien que dans quelques cas, leur présence puisse se justifier, dans l'ensemble, elle compromet le développement à long terme des institutions nationales et locales car elle les empêche d'acquérir une expérience de la gestion de projets.

L'étendue des pouvoirs conférés aux bureaux locaux des organismes d'aide internationale pour réaffecter l'aide déjà approuvée et gérer les programmes au niveau local varie largement. Certains jouissent d'une autonomie considérable, tandis que d'autres sont gênés par une structure très centralisée (encadré 2.4). Souvent, les organismes qui

appartiennent à cette dernière catégorie ne peuvent pas « harmoniser » leurs procédures pour les rendre plus compatibles avec celles de l'État. (Des bailleurs de fonds sont en train d'aider le Gouvernement bolivien à renforcer ses propres procédures de façon à les substituer de façon crédible à celles des bailleurs de fonds.)

Il arrive que les relations entre les organismes bilatéraux et multilatéraux deviennent tendues pour d'autres raisons. Souvent, cette tension s'explique par le rôle dominant que jouent la Banque mondiale et le FMI dans le pays. Parfois, les organismes bilatéraux font front commun lorsqu'ils sont en

Encadré 2.4. La Banque mondiale et la « Planète Bolivie »

L'exemple suivant montre les difficultés auxquelles peuvent se heurter les organismes internationaux lorsqu'ils tentent de s'adapter aux principes du CDI. En 1999, la Banque mondiale a décidé de mener une expérience pilote et de décentraliser ses opérations en Bolivie afin d'améliorer son appui à ses partenaires nationaux et de soutenir les priorités du pays. Elle a nommé un directeur des opérations pour la Bolivie (au lieu d'un représentant résident), restructuré le bureau de La Paz sur la base des quatre piliers du plan d'action du gouvernement, nommé des cadres qualifiés afin de renforcer sensiblement les capacités du bureau, et enfin confié de larges pouvoirs aux responsables de chaque pilier (au lieu de centraliser les responsabilités au sein des unités sectorielles à Washington). Ce dispositif était tellement différent des procédures centralisées habituelles de la Banque que ce programme a été baptisé, au niveau interne, « Planète Bolivie ».

Les agents de la Banque ont lancé un processus participatif intensif avec leurs homologues du gouvernement afin de trouver les meilleurs moyens de répondre aux besoins du pays. À l'issue de ce processus, il a été proposé de prendre plusieurs mesures, dont celle de décentraliser les responsabilités de sorte que la représentation de la Banque en Bolivie puisse approuver chaque opération dans le cadre d'un programme et d'un budget sur trois ans. Bien que les services de la Banque et le Gouvernement bolivien aient accueilli cette proposition avec enthousiasme, le Conseil des Administrateurs l'a rejetée lors de son examen en 2001. Le Conseil a fait valoir que ce dispositif confiait une part trop importante de ses responsabilités de gestion et de son pouvoir d'approbation aux agents sur le terrain. Les opérations ont donc été de nouveau centralisées. Un bureau sous-régional a ouvert à Lima, où se trouve aujourd'hui le directeur des opérations. Les effectifs du bureau de La Paz ont été réduits et la structure fondée sur les quatre piliers démantelée.

Cette recentralisation a provoqué une forte réaction des plus grands organismes bilatéraux en Bolivie. Au début de 2002, ils se sont plaints par écrit du fait que la Banque avait « porté préjudice au programme pilote d'adoption du CDI, alors que de leur côté, un certain nombre d'organismes bilatéraux avaient au contraire décentralisé leurs opérations sur le terrain (à La Paz) afin d'appuyer le CDI. En définitive, il est à la fois paradoxal et peu constructif que la Banque elle-même n'apporte plus son soutien à cette disposition fondamentale du CDI ».

désaccord avec l'une de ces deux institutions pour faire suffisamment contrepoids.

Le fait que les bailleurs de fonds bilatéraux n'aient souvent que des capacités limitées à participer au dialogue sur l'action à mener ou aux travaux d'analyse sectorielle suscite également des tensions. Pour régler ce problème, les bailleurs de fonds peuvent procéder de façon plus sélective et concentrer leurs efforts sur quelques domaines dans lesquels ils joueront un rôle, non seulement sur un plan intellectuel, mais aussi financier. Ils se détourneront ainsi des secteurs les plus prisés que ciblent en général les donateurs. En Bolivie, il s'agit de la décentralisation, de la réforme des institutions et du Bureau du médiateur.

Enfin, l'application du principe de partenariat impulsé par les pays doit équilibrer les intérêts de toutes les parties, ce qui n'est pas chose facile lorsque l'aide internationale est le résultat de partenariats qui, par nature, sont asymétriques puisqu'ils reposent soit sur une relation bailleur de fonds-bénéficiaire, soit sur une relation emprunteur-prêteur. Il est cependant possible de forger des relations asymétriques qui soient non seulement productives, mais qui reflètent les principes du CDI. On peut notamment y parvenir en rendant la coopération entre les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics plus efficace, grâce à une réduction des coûts de transaction imposés par les procédures des bailleurs de fonds — par exemple en améliorant l'harmonisation des procédures et la coordination entre les bailleurs de fonds. Une autre solution serait d'admettre que le meilleur moyen de faire appliquer des politiques rationnelles est d'agir avec sagesse, énergie et respect.

Priorité aux résultats

Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation du CDI s'accordent à dire qu'aujourd'hui, les pouvoirs publics autant que les partenaires de

l'aide internationale s'efforcent davantage de mesurer les résultats au plan du développement. Les pouvoirs publics ont adopté une gestion axée sur les résultats et un système de décaissement fondé sur la réalisation d'objectifs, tant au niveau central qu'au niveau local. En outre, la BPRS contient des objectifs mesurables précis. D'après le Conseil bolivien de suivi et d'évaluation interinstitutions, près de 90 % des 81 activités à court terme définies dans le plan d'action 2001 de la BPRS ont été menées à bien. Il est cependant trop tôt pour en mesurer l'impact.

Au niveau local, les parties prenantes jouent un rôle actif dans la définition d'indicateurs intermédiaires et des résultats de la BPRS. De son côté, l'Église catholique participe à la structuration du mécanisme de veille sociale autorisé par la loi sur le Dialogue qui servira à associer la société civile au suivi de la BPRS. En outre, la Politique nationale de rémunération fixe des objectifs en matière de restructuration et d'efficacité budgétaires au niveau municipal, qui sont assortis de mesures incitatives à l'intention des municipalités.

Certains secteurs, tels que la santé, mettent l'accent sur l'obtention de résultats depuis plusieurs années, soit en raison de leur nature scientifique, soit sous l'influence d'institutions telles que l'Organisation mondiale de la santé. En outre, depuis 1982, l'État bénéficie des capacités d'analyse de l'Unité d'analyse de la politique économique et sociale qui, de même que l'Institut national de la statistique, est réputée pour ses compétences en matière de suivi et d'analyse.

Difficultés à surmonter

Le fait que la BPRS privilégie nettement des indicateurs sociaux de la pauvreté tels que l'éducation et la santé limite la perception que l'on peut avoir des facteurs structurels plus vastes de la pauvreté. Comme on l'a noté plus haut, il s'agit notamment de l'absence de liberté d'expression politique et

d'un accès limité à la propriété foncière et à l'emploi. Il faudrait que la BPRS comporte également des indicateurs de vulnérabilité et d'exclusion politique et sociale pour que l'on obtienne une vision plus globale de la situation.

En outre, il importe de coordonner les fonctions de veille sociale de la BPRS, telles qu'elles sont définies dans la loi sur le Dialogue, avec celles qui ont été mises en place à l'issue d'autres initiatives de participation et de décentralisation au niveau local. Il faut également harmoniser les différentes méthodes d'audit, d'inventaire et de comptabilité financière employées actuellement, car elles se superposent et font donc double emploi.

D'autre part, bien que l'administration centrale bolivienne possède les compétences nécessaires pour recueillir, traiter et interpréter les données, ce n'est pas le cas au niveau municipal où, en tout état de cause, il n'est jamais aisé de mettre au point des indicateurs de performance. Dans le même temps, les bailleurs de fonds ont souvent tendance à rendre les systèmes de suivi et d'évaluation trop complexes, ce qui réduit l'efficacité des processus de collecte, de traitement et de retour de l'information. Il faut donc trouver un équilibre entre des systèmes complexes et les capacités réelles.

Bien que la Bolivie ait marqué des progrès dans la mise en œuvre du principe de la priorité aux résultats, certaines carences révèlent que les mesures destinées à motiver les parties prenantes ne vont pas systématiquement dans le sens de ce principe. À titre d'exemple, les personnes interrogées au sein des organismes internationaux ont constaté que leur « obsession » du décaissement constituait un obstacle non seulement à l'obtention de résultats mesurables, mais également à d'autres principes du CDI. Les décaissements font partie intégrante de la culture de ces organismes, qui mesurent souvent le succès de leurs responsables en fonction de leur capacité à dépenser des crédits budgétaires, et non pas à obtenir des résultats.

La pression que subit l'État bolivien pour décaisser des fonds est un autre facteur important de motivation de ce dernier. La dépendance du pays à l'égard de l'aide est telle que l'aide est nécessaire non seulement pour avoir accès aux connaissances techniques, mais aussi pour équilibrer les comptes macroéconomiques : un faible niveau d'exécution fait baisser le niveau de l'activité économique du pays. Pour axer davantage l'action sur les résultats, il importera donc de procéder à un examen exhaustif des mesures d'incitation — ou pour l'heure, de dissuasion — dans le contexte bolivien.

Problèmes de fond

Selon que l'on adopte le point de vue de ceux qui voient les verres à moitié vides ou de ceux qui les voient à moitié pleins, on peut juger différemment le chemin parcouru par la Bolivie vers l'adoption des principes du CDI. Ainsi, un certain nombre de réformes institutionnelles et macroéconomiques récemment décidées sont bien engagées — comme le programme de réformes institutionnelles et la loi de Finances de 2001 — tandis que d'autres, lancées depuis plusieurs années, notamment en matière d'éducation et de décentralisation, sont encore loin d'être achevées, ce qui révèle peut-être une capacité d'absorption institutionnelle et politique insuffisante.

Un autre problème provient de ce que dans une certaine mesure, le CDI place les organismes internationaux sur une scène nationale beaucoup plus vaste que par le passé. Leur personnel sur le terrain comme au siège doit veiller à éviter de se laisser prendre non seulement au piège traditionnel de la microgestion, mais aussi à celui de la macrogestion, dans lequel risque de les pousser l'ampleur du CDI et de la BPRS.

Les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds sont confrontés à d'énormes difficultés. La principale

tâche qui incombe à la Bolivie consiste à faire adhérer l'ensemble des partenaires sociaux et les grands partis politiques du pays aux principes du CDI — et ce dans un climat de malaise social et alors que de grands groupes de population ont toujours été exclus de la vie politique.

Pour les organismes d'aide internationale, l'application des principes du CDI en Bolivie est parvenue à un tournant : maintenant que ces principes ont été bien assimilés par une masse critique d'agents au niveau local, il importe, pour continuer d'avancer, d'introduire des changements au siège

de ces organismes, et, dans certains cas, de modifier leur mode de fonctionnement.

Même si la tâche qui reste à accomplir est redoutable, les résultats obtenus jusqu'à présent prouvent qu'il est possible de marquer des progrès. Les groupes défavorisés, et le pays dans son ensemble, sont à ce point vulnérables qu'il n'y a pas d'autre solution que de s'attaquer à ces problèmes. Le verre est peut-être à moitié plein, mais les citoyens boliviens n'en méritent pas moins qu'on le remplisse davantage.



Curt Carnemark

Burkina Faso

Méthode de travail

L'équipe qui a réalisé l'étude de cas sur le Burkina Faso était dirigée par Dominique Lallement, Chef du Programme d'assistance à la gestion du secteur énergétique (ESMAP). Elle était composée de Della McMillan, sociologue et consultante, Kyran O'Sullivan, spécialiste principal de l'énergie du Département de l'énergie et de l'eau de la Banque mondiale, Patrick Plane, macroéconomiste, Directeur du Centre d'études et de recherches sur le développement international de l'Université de Clermont-Ferrand et consultant (France) et Kimseyinga Savadogo, macroéconomiste, ancien Doyen de la Faculté d'économie de l'Université de Ouagadougou, consultant. Par ailleurs, Jean-Pierre Ouedraogo, économiste et consultant indépendant, a organisé des groupes de discussion auxquels ont participé des chefs d'entreprises et des cadres. Begnadeyi Claude Bationo, consultant auprès de l'ACDI (Agence canadienne de développement international), a rédigé un rapport sur le système de suivi du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté du pays (le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, ou CSLP). Huit étudiants de deuxième cycle de l'Université de Ouagadougou, sous la direction de Kimseyinga Savadogo, ont réalisé une enquête auprès d'un échantillon représentatif de parties prenantes au développement dans quatre provinces.

L'équipe a mené une enquête sur le terrain à l'occasion de deux visites dans le pays (en avril et en mai 2002), et s'est appuyée sur un cadre de référence unique au cours des entretiens et des réunions des groupes de discussion. Six catégories de parties prenantes ont participé à ces

réunions : l'administration centrale, les ministères techniques, les bailleurs de fonds, les institutions locales, la société civile et le grand public. Le cadre de référence a également servi à analyser les principaux thèmes et les principaux secteurs traités dans l'étude de cas, que l'on peut classer en trois catégories : questions institutionnelles ; secteurs sociaux ; et croissance, emploi et formation de revenu. En tout, 200 personnes environ ont été interrogées (voir l'annexe 2 du rapport sur l'étude de cas, sous le titre *Evaluation of the Comprehensive Development Framework : Burkina Faso Case Study*). L'équipe a également réalisé des études documentaires approfondies, et a notamment analysé les évaluations par les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds de la formulation de la stratégie actuelle de réduction de la pauvreté du Burkina Faso.

En outre, l'équipe chargée de l'étude a réalisé une enquête auprès d'un échantillon aléatoire représentatif de parties prenantes dans quatre districts (Ouhigouya, Kaya, Boromo et Tienkodogo), choisis de façon à représenter différents niveaux de pauvreté et différentes zones écologiques.

Le développement du Burkina Faso : un bilan élogieux – et d'énormes difficultés

Spécificités du pays

Au Burkina Faso, les principes de CDI sont mis en œuvre dans une situation complexe. Le pays suit de

longue date, y compris pendant la période coloniale, un processus participatif et des stratégies de développement de longue durée basées sur la consultation des citoyens. Les gouvernements au pouvoir après l'indépendance (le premier est resté en place pendant 14 ans) ont fait fond sur les réformes de leurs prédécesseurs. L'administration du deuxième gouvernement de la période post-indépendance, dite « révolutionnaire » (de 1983 à 1987) a adopté un précurseur du CDI qui s'est exprimé dans une vision globale du développement, énoncée dans des plans populaires de développement aux niveaux régional, provincial et national.

Le bilan de la période révolutionnaire est néanmoins mitigé. Le gouvernement avait créé des comités de citoyens au niveau local dont l'objectif fondamental était d'éradiquer la corruption, et l'objectif secondaire de rallier la population à des stratégies nationales bien précises. Ces comités se sont parfois transformés en instruments de répression. Jusqu'à présent, le gouvernement a du mal à faire participer la société civile à la concertation sur les politiques nationales et notamment à lui faire comprendre de manière générale les objectifs de développement du pays, tels que ceux sur lesquels repose la stratégie de réduction de la pauvreté mise en place en l'an 2000, le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP). En revanche, la participation de la population au développement local, elle, n'a pas faibli et elle continue de constituer l'un des atouts du pays — la présence de plus de 200 ONG et de quelques 14 000 associations en est la preuve.

Depuis la fin des années 80, le Burkina Faso a mis au point des plans à long terme de réduction de la pauvreté dans quatre secteurs : éducation, santé, eau et assainissement et développement rural. Dans les années 90, l'adoption de ces plans a été confortée par deux enquêtes sur la pauvreté, l'une réalisée en 1994, et l'autre en 1998. Elles ont toutes deux joué un rôle important dans l'élaboration de la stratégie

de réduction de la pauvreté menée aujourd'hui, et ont permis au pays de formuler un projet global à long terme de développement et de lutte contre la pauvreté, bien avant le lancement du CDI en 1999. Ainsi, dès 1995, le gouvernement communiquait sa vision aux bailleurs de fonds à la réunion du Groupe consultatif qui réunissait les représentants de l'État et des bailleurs de fonds.

Indicateurs économiques et sociaux

Avec l'appui des institutions financières internationales, le Burkina Faso a lancé un train de réformes économiques dans les années 90, qui ont notamment consisté à adopter une politique de gestion monétaire et budgétaire plus prudente et à dévaluer la monnaie. Ces réformes ont porté leurs fruits puisque le taux de croissance a été en moyenne de 5 % entre 1994 et 1999. L'économie du Burkina Faso s'est donc développée à un rythme supérieur au taux de croissance moyen des pays de la région subsaharienne, qui s'est établi à 3 %.

Malgré ce succès global, tous les indicateurs n'ont pas affiché de résultats positifs dans les années 90. Parmi les résultats négatifs, on peut citer un déficit de la balance des paiements de 10 %, des coûts de production élevés qui ont compromis la compétitivité des exportations, des contraintes administratives qui ont entravé les investissements économiques intérieurs et étrangers et un processus de privatisation qui est resté lent.

Bien que le programme de privatisation ait été lancé dès 1991, plus de dix ans plus tard les deux tiers environ des entreprises publiques appartenaient encore à l'État. Comme dans les pays voisins, plusieurs facteurs ont compromis ce programme, notamment la résistance d'intérêts catégoriels, tant au niveau des employés que de la direction.

Par ailleurs, la croissance globale de l'économie du pays ne s'est pas traduite par une réduction de la

pauvreté. L'enquête de 1998 a révélé que celle-ci avait légèrement augmenté depuis 1993, puisque 45,3 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 1998, contre 44,5 % en 1993. En outre, un exode rural important a entraîné une forte augmentation de la pauvreté urbaine, qui a augmenté de 6 points de pourcentage au cours de la même période de cinq ans, passant de 10,4 % à 16,5 %. Enfin, les différences régionales dans les niveaux de pauvreté ont persisté, les zones dépourvues de ressources naturelles connaissant généralement les taux les plus élevés.

Les résultats indiqués par les indicateurs sociaux du Burkina Faso sont plus mauvais que ceux de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Les taux de mortalité infantile et post-infantile sont respectivement de 104 ‰ et de 219 ‰, contre 91 ‰ et

151 ‰ pour l'ensemble de la région. Le taux d'alphabétisation au Burkina Faso est de 25 % (il est inférieur à 6 % pour les femmes). Si le taux de scolarisation y est faible par rapport au niveau observé pour la région, puisqu'il n'atteint que 43 %, il n'en est pas moins très supérieur au niveau de 1983 (5 %) (voir l'encadré 3.1 pour une comparaison de ce taux et d'autres indicateurs sociaux aux taux établis pour l'Afrique subsaharienne).

Le développement du secteur privé : une nécessité

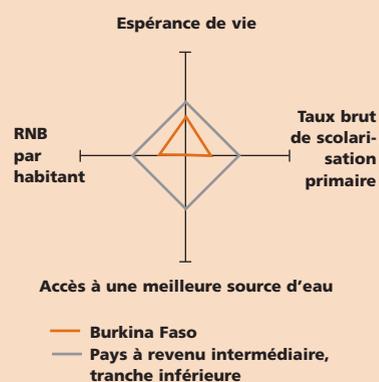
La contribution du secteur privé au PIB restant encore extrêmement limitée, l'État continue de jouer un rôle essentiel. Il est pratiquement le seul à introduire des idées nouvelles dans la vie socio-économique du pays, et le débat public reste feutré. Pourtant, c'est au Burkina Faso que

Encadré 3.1. Le Burkina Faso en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX

	Burkina Faso	Afrique subsaharienne	Faible revenu
2001			
Population, à mi-année (millions)	11,6	674	2 511
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	210	470	430
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	2,4	317	1 069
Estimations les plus récentes (dernière année disponible, 1995-2001)			
Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	–	–	–
Population urbaine (% de la population totale)	17	32	31
Espérance de vie à la naissance (années)	44	47	59
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	104	91	76
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans)	34	–	–
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	–	55	76
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	75	37	37
Taux brut de scolarisation primaire (% de la population d'âge scolaire)	43	78	96
Garçons	51	85	103
Filles	35	72	88

Losange du développement*



la première station de radio exploitée par des intérêts privés en Afrique a été créée et le pays compte dix journaux, qui expriment leurs opinions avec une certaine conviction. Bien que la qualité technique de l'enseignement dispensé par l'Université de Ouagadougou soit assez bonne, le gouvernement ne fait pas suffisamment appel aux compétences universitaires pour formuler de nouvelles approches.

L'État est le principal employeur dans les secteurs non agricoles. Le transfert d'actifs au secteur privé et la redistribution des activités économiques vers ce secteur doivent donc rester des priorités du gouvernement et servir à faire davantage participer la population au développement économique et social du pays.

L'État compte actuellement sur la population rurale pour assurer la croissance économique du pays : les agriculteurs ont consenti des investissements importants dans la conservation des sols et des eaux, ainsi que dans des réseaux de mise en valeur des terres. Toutefois, les migrations internes fragilisent la sécurité du régime foncier. Cette question est particulièrement complexe, à telle enseigne que bien qu'elle ait fait l'objet de débats depuis le milieu des années 80, peu de progrès ont été accomplis. En outre, l'importance de l'exode rural (compris entre 12 % et 15 % par an) est l'un des facteurs qui explique le manque de débouchés pour les travailleurs non qualifiés dans les villes, qui transforme les nouveaux immigrés en chômeurs sans abri. Les groupes les plus vulnérables sont notamment les adolescents et les jeunes adultes. Les programmes de formation professionnelle feront donc à terme probablement partie des objectifs prioritaires du gouvernement.

Caractéristiques de l'aide

La part de l'aide dans le PIB est presque quatre fois plus élevée pour le Burkina Faso que la part moyenne observée pour les pays d'Afrique subsaharienne puisque, en 1998, elle atteignait 15,5 % du PIB contre 4,1 % en moyenne dans la région.

Les transferts d'aide vers le Burkina Faso financent la moitié environ des dépenses publiques du pays. Bien que la majorité de l'aide continue d'être affectée à des projets, le pourcentage de l'aide totale que ce type d'aide représente est en baisse, puisqu'il est tombé de 87,7 % en 1997 à 79,6 % en 1999.

Réduire la dépendance du pays vis-à-vis de l'aide en diversifiant l'économie

Le Burkina Faso est parvenu à diversifier quelque peu son économie, évolution essentielle à la réduction de la pauvreté et de la dépendance vis-à-vis de l'aide. L'agriculture s'est diversifiée dans une certaine mesure avec le développement de la culture des légumes frais, qui sont vendus aux pays côtiers (le coton et les céréales étant les exportations agricoles traditionnelles). Toutefois, les ressources foncières étant peu abondantes, l'exportation des services pourrait être un moyen plus approprié de diversifier l'économie. Depuis 1998, la part des services dans le PIB du pays (40 %) est supérieure à celle de l'agriculture (32 %).

Les ressources humaines constituent à la fois le plus grand atout du Burkina Faso et l'un de ses handicaps. Lorsque les circonstances sont favorables, l'esprit d'entreprise et les compétences techniques de la population sont manifestes. Par contre, le taux de croissance annuel de la population, qui atteint 2 %, met en péril le développement du pays (par comparaison, le taux de croissance annuel de la population des pays d'Afrique subsaharienne était de 2,5 % entre 1997 et 2001). Depuis les années 80, le nombre de bénéficiaires des programmes de planification familiale diminue. Sur dix femmes qui consultent dans un dispensaire, une seule obtient des services de planning familial. Il est possible de se procurer des contraceptifs mais ils sont coûteux. Lorsqu'elles les emploient, les femmes décident souvent de le faire sans le consentement de leur époux et prennent ainsi des risques. Les grossesses non désirées chez les adolescentes sont un autre problème.

Il semble néanmoins que le Burkina Faso accom-

plisse des progrès en matière de gestion de l'épidémie de sida, comme en atteste l'affectation de ressources publiques consacrées aux services de diagnostic et aux soins ainsi qu'au soutien social, ce dernier étant assuré par les nombreuses associations du pays et par les communautés au niveau local. Les estimations produites lorsque l'équipe d'évaluation se trouvait dans le pays faisaient état d'une diminution du nombre de cas déclarés d'infections par VIH. Les programmes d'information sur le sida à l'intention des adolescents et des jeunes adultes restent néanmoins inadéquats.

Le renforcement des capacités : un objectif fondamental

Pour toutes ces raisons, l'équipe qui a réalisé l'étude de cas a conclu que le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) du pays devait fixer comme priorité absolue le renforcement des capacités humaines (le CSLP est le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté que le Burkina Faso a rédigé afin de bénéficier de l'allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE lancée par la Banque mondiale et le FMI). À ce titre, il incarne également l'application des principes de CDI dans le pays, conformément aux principes directeurs de l'Initiative PPTE). L'un des dossiers les plus urgents en matière de renforcement des capacités est celui de l'ampleur du taux d'analphabétisme chez les adultes, qui est d'environ 75 %, et il faut s'employer à le traiter avec détermination. Si aujourd'hui les parents n'envoient pas leurs enfants à l'école primaire, c'est qu'ils jugent que le coût de leur scolarisation trop élevé par rapport au coût d'opportunité de la main-d'œuvre agricole. Il n'existe quasiment aucun système de formation professionnelle post-primaire et si l'enseignement technique au niveau universitaire s'améliore, il reste extrêmement limité bien que les employeurs soient demandeurs de personnel technique.

C'est dans ce contexte d'indicateurs économiques

et sociaux mitigés que le Burkina Faso s'efforce de mettre en œuvre les principes du CDI inscrits dans sa stratégie de réduction de la pauvreté et d'atteindre le but qu'il s'est fixé en parallèle, à savoir atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Le pays possède cependant un atout appréciable : il n'a jamais connu le type d'effondrement général de la situation économique, politique et sociale qui a entraîné la création d'identités nationales entièrement nouvelles dans plusieurs pays où le CDI a été mis en œuvre à titre pilote tels que l'Ouganda et le Viet Nam. (Il convient de noter que le Burkina Faso n'est pas un pays pilote du CDI. Il a été inclus dans l'évaluation car il a été l'un des premiers pays à obtenir un allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE — et ce parce qu'il a assez rapidement élaboré une stratégie de lutte contre la pauvreté — et car le montant de l'aide qu'il reçoit dépasse le niveau de référence). En outre, bien que chaque gouvernement au pouvoir depuis l'indépendance ait formulé sa propre stratégie de développement économique et politique, la plupart d'entre eux ont demandé aux citoyens de participer à l'identification du profil du développement à long terme.

Dans le même temps, le Burkina Faso est confronté à d'énormes problèmes économiques et sociaux, qui vont de la lenteur du processus de privatisation et de la croissance du secteur privé à des indicateurs sociaux dont les résultats n'atteignent pas les niveaux de référence. Si toutefois le pays continue d'améliorer la gestion de son économie et reste déterminé à lutter contre la pauvreté, il y a de fortes probabilités qu'il parvienne à mettre en œuvre le CSLP et, ce faisant, accomplisse de réels progrès vers la réalisation des objectifs de développement pour le Millénaire, que le gouvernement s'est fixés en parallèle.

Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par le Burkina Faso au regard de chacun des quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en

charge du processus par le pays et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans le chapitre Introduction de cet ouvrage). Chaque section présente successivement les *succès* enregistrés et les *difficultés* à surmonter.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Le Burkina Faso peut afficher à son palmarès depuis quarante ans l'élaboration de programmes axés sur des séries d'objectifs de développement à long terme bien intégrés. Ces efforts se manifestent aujourd'hui dans deux documents : le plus récent (le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, ou CSLP), mis au point en 2000, s'inspire du premier, la Lettre d'intention de politique de développement humain durable (LIPDHD), élaborée en 1995. Le CSLP définit la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays. Les conceptions du développement qui sont exposées dans les deux documents sont assez concordantes.

Succès enregistrés

L'intérêt du CSLP réside dans le fait qu'il reflète les aspirations globales de la population en matière d'amélioration des services sociaux et d'augmentation des revenus, et qu'il les associe à des objectifs mesurables. Il établit aussi un processus praticable en vue d'atteindre ces objectifs. Le CSLP a acquis une légitimité en s'appuyant à la fois sur des résultats économiques solides et des analyses statistiques dans des secteurs sociaux prioritaires (les deux enquêtes sur la pauvreté réalisées en 1994 et 1998, par exemple).

Un autre facteur déterminera de façon décisive dans quelle mesure le CSLP réussira à transformer la vision de développement à long terme du pays en programmes concrets, à savoir la prise de

conscience de la nécessité d'améliorer la gestion des dépenses publiques. En 2001, le gouvernement a adopté un Plan d'amélioration des dépenses publiques qui vise à remédier aux carences aux niveaux de la préparation, de l'exécution, du suivi et de l'audit du budget. Un certain nombre de ses recommandations sont en cours d'application.

Ces recommandations sont également prises en compte dans le cadre de dépenses à moyen terme du budget de l'administration centrale pour la période 2003-2005, qui est le principal outil utilisé pour concrétiser les objectifs du CSLP. L'augmentation des dépenses nationales consacrées aux secteurs sociaux dans le budget 2002 en est un exemple.

D'autre part, le Burkina Faso est mieux placé pour maîtriser ses dépenses budgétaires depuis qu'il a créé de nouvelles institutions dotées de pouvoirs de surveillance. La difficulté consiste à veiller à ce qu'elles fonctionnent efficacement. Dans ce cas, l'Assemblée nationale peut fournir son appui en exerçant les nouveaux pouvoirs de surveillance qui lui ont été octroyés en application des lois de règlement du budget 2002. Globalement, ces mesures, qui visent à rendre le Burkina Faso mieux à même de gérer ses dépenses publiques, rendent le CSLP plus crédible aux yeux des parties prenantes au développement. L'existence de garanties fiduciaires de ce type est essentielle pour les bailleurs de fonds qui peuvent envisager d'accorder un soutien budgétaire direct ou d'augmenter leur appui.

Difficultés à surmonter

Le principal point faible du CSLP tient au fait qu'il rend la croissance économique du pays trop tributaire d'un secteur agricole caractérisé par des précipitations incertaines. Le danger que cette situation fait peser sur l'économie est apparu les deux premières années où le CSLP a été appliqué, durant lesquelles une sécheresse a réduit de 15 % la production céréalière, qui est un produit d'exportation

traditionnel : le PIB n'a augmenté que de 2 %, soit un taux très nettement inférieur à l'objectif de 7 %. En outre, les exportations du principal produit agricole du pays (le coton), ont subi le contrecoup des mesures protectionnistes adoptées par d'autres pays producteurs de coton.

Ainsi, compte tenu des réalités de la situation de l'agriculture, le gouvernement devrait appuyer fermement les objectifs bien structurés retenus dans le CSLP pour le développement des petites et moyennes entreprises. Or à l'occasion des tables rondes organisées dans le cadre des études de cas, les représentants du secteur privé se sont plaints de ce que les pouvoirs publics ne semblaient guère pressés de créer un climat plus favorable au développement du secteur privé. Ils ont évoqué en particulier le fait que les problèmes du fisc, de l'accès au crédit et des contraintes administratives n'ont toujours pas été réglés.

Le CSLP ne met pas non plus en évidence les possibilités de synergies entre secteurs. Ainsi, l'établissement d'une passerelle entre le secteur de l'éducation et celui du développement économique permettrait de remédier au fait que le programme d'enseignement secondaire privilégie des sujets non techniques alors que l'économie a de plus en plus besoin de compétences techniques.

D'autre part, bien que le CSLP commence à être reconnu et à acquérir une légitimité, on ignore toujours s'il constituera un cadre suffisamment solide pour faire adhérer toutes les parties prenantes à la conception nationale du développement à long terme. Le Burkina Faso possède certes de plus en plus de chefs de file, que ce soit au plan politique, intellectuel ou économique, mais un grand nombre des principales personnes interrogées se sont montrées peu enclines à identifier les failles dans la vision à long terme de l'État. Si ce dernier faisait appel aux groupes de réflexion associés aux universités du pays et tirait les leçons de l'expérience du secteur privé, il pourrait enrichir le

débat public sur la vision du développement du Burkina Faso.

Prise en charge par le pays

En plus de quarante ans d'histoire post-coloniale, le Burkina Faso a élaboré un certain nombre de plans de développement à long terme. Plusieurs sont remarquables en ce sens qu'ils sont le résultat d'un processus participatif particulièrement vaste. Le plus pertinent aujourd'hui est la Lettre d'intention de politique de développement humain durable (LIPDHD), qui a été intégralement rédigée par des institutions burkinabè en 1995. On considère souvent qu'elle est le prédécesseur de la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays, le CSLP.

Des plans à long terme pour le secteur rural (le Programme national de gestion des terroirs, ou PNGT) ainsi que des plans décennaux pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'aménagement des ressources en eau ont également été établis, avec l'étroite participation de la société civile, des pouvoirs publics et divers bailleurs de fonds qui ont contribué au financement d'études pilotes [notamment le Gouvernement français, GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) et l'IDA (Association internationale de développement) pour le PNGT ; l'OMS (Organisation mondiale de la santé), la Suisse et l'IDA pour la stratégie 2000-2010 du secteur de la santé et la Danida (Agence danoise de développement international) et les Pays-Bas pour la stratégie du secteur de l'eau]. Dans l'ensemble, les stratégies sectorielles et les objectifs ont généralement été définis sur l'initiative des pays, et ont bénéficié de la participation régulière et continue des différentes parties prenantes et d'une volonté politique durable.

Les conditions dans lesquelles a été préparée la stratégie de lutte contre la pauvreté n'étaient toutefois pas aussi bonnes. Le Burkina Faso était

contraint d'achever la rédaction du CSLP afin de bénéficier des fonds de l'Initiative PPTE. Ce document a donc été préparé en sept mois, soit en trop peu de temps pour pouvoir engager un processus partant de la base et consulter les populations locales sur son contenu. En outre, le Président de l'Assemblée nationale s'est plaint de ce que celle-ci avait été tenue à l'écart du processus si l'on considère le nombre limité et la rapidité des débats qu'elle a pu lui consacrer.

Plusieurs réunions consultatives ont tout de même eu lieu. Deux groupes de réflexion de portée régionale ont été consultés et leurs membres ont donné leur avis sur la version préliminaire du document. Les consultations sur le CSLP se sont en outre poursuivies après la mise au point du Document, puisque quatre ateliers à caractère participatif ont été organisés au niveau régional, qui visaient à élargir le champ thématique et géographique du plan. Ces ateliers ont été consacrés au développement des ressources humaines, au développement rural, à la compétitivité de l'économie et à la bonne gestion des affaires publiques — dans le contexte de leur lien avec la lutte contre la pauvreté.

D'autre part, des progrès ont été accomplis dans la réalisation du programme de décentralisation des services des administrations publiques, comme le prévoyait le CSLP (qui lui-même repose sur les principes démocratiques énoncés dans la constitution de 1991). Ce programme, qui a été lancé en 1993 avec la création de la Commission nationale chargée de la décentralisation, devait s'achever en 2003. Les premières élections municipales se sont tenues en 1995 dans 33 municipalités, et une deuxième série a eu lieu en 2000 dans 49 municipalités. On comptait que, à la fin de 2003, le Burkina Faso aurait 350 municipalités rurales et urbaines pleinement constituées, et que ses 45 provinces seraient regroupées en 13 régions.

Difficultés à surmonter

L'application de la stratégie de décentralisation a été l'un des aspects les plus difficiles de la mise en œuvre du CSLP. La décentralisation devait permettre de distribuer les ressources financières de façon plus équitable, et partant à donner aux populations locales les moyens de formuler leurs propres initiatives de développement. Son efficacité reposait donc sur la capacité politique et administrative des municipalités. L'équipe d'évaluation a jugé que cette capacité était très variable, selon que l'on considère celle des maires et des conseillers municipaux traditionnels ou celle des secrétaires municipaux qui ont pris leurs fonctions plus récemment et qui bénéficient d'une meilleure formation. Le gouvernement devra procéder à un suivi attentif des opérations pour veiller à ce que les structures administratives locales soient en mesure de concevoir, de budgétiser et de mettre en œuvre les programmes de développement.

D'une façon générale, les entités politiques du pays — hauts fonctionnaires, parlement et partis politiques — doivent participer plus activement au processus de révision et de mise en œuvre du CSLP. De son côté, le gouvernement doit jouer un rôle moteur en facilitant un vaste débat sur la stratégie globale du CSLP et en favorisant des synergies entre certains secteurs. Le secteur privé et les ONG (que l'on peut juger représenter la population dans son ensemble) doivent participer à ce débat élargi. Bien que la stratégie du CSLP suppose une réduction du rôle de l'État dans l'économie, le secteur privé a peu participé à sa conception initiale, et il ne participe pas non plus à sa mise en œuvre aujourd'hui. Il est essentiel de faire l'effort d'assurer la participation du secteur privé dans le CSLP ; en effet ce secteur a un impact décisif sur l'augmentation des revenus et du niveau de vie parce qu'il crée des emplois non agricoles. Certaines entités publiques ont certes engagé un dialogue plus actif avec des entreprises privées, mais les chefs d'entreprises jugent souvent que loin

de se révéler utile, le gouvernement a promulgué des règlements qui sont inefficaces et entravent leurs activités.

Dans les régions rurales, où les chefs de villages et les membres de coopératives interrogés ne savent pas vraiment ce que recouvre le CSLP, l'équipe d'évaluation a néanmoins constaté que les populations rurales attachent beaucoup d'importance à leur développement et sont confiantes dans leur capacité à devenir moins dépendantes de l'aide grâce à leurs propres efforts de coopération. Le processus escompté de décentralisation des administrations publiques ne fait que renforcer leur optimisme. Toutefois, cette décentralisation ne pourra aboutir que s'il y a :

- un renforcement des capacités locales de nature à satisfaire les besoins locaux ;
- une amélioration du suivi et du contrôle des flux de financement ;
- un déblocage plus rapide de fonds en faveur des écoles locales et d'autres entités financées par l'État ;
- une amélioration des conditions d'emploi du personnel local, en particulier dans les régions isolées où les conditions de vie sont difficiles.

Enfin, l'État doit sortir le CSLP du cadre des seuls ministères sectoriels bénéficiaires des fonds au titre de l'Initiative PPTE (essentiellement la santé et l'éducation), faute de quoi le CSLP ne pourra pas s'ancrer profondément dans le pays, ni encadrer le développement du Burkina Faso à long terme, c'est-à-dire au-delà de la période couverte par l'Initiative PPTE.

Partenariat piloté par le pays

D'après le CSLP, il est clair que c'est au gouvernement de montrer la voie en coordonnant les activités des bailleurs de fonds et en veillant à ce que

l'aide s'inscrive dans le cadre stratégique du pays. C'est également le gouvernement qui doit définir les instruments de mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté et créer un processus consultatif destiné à les évaluer pour que le processus aboutisse.

La longue tradition de participation du Burkina Faso a déjà servi de modèle pour accroître l'efficacité de la coordination des bailleurs de fonds. En effet, durant les cinq réunions qui se sont tenues à l'occasion de l'adoption de l'approche expérimentale de la conditionnalité dans le cadre du Programme spécial d'assistance en faveur de l'Afrique 1997-2000 coordonné par l'UE, le gouvernement a donné aux bailleurs de fonds les informations financières dont ils avaient besoin pour comprendre le processus de mise en œuvre et s'employer à normaliser (ou « harmoniser ») leurs critères de décaissement. En échange, les bailleurs de fonds se sont engagés à appuyer le programme de gestion économique du gouvernement et à œuvrer pour harmoniser leurs procédures de décaissement.

Succès enregistrés

De façon générale, les bailleurs de fonds qui interviennent au Burkina Faso s'accordent à reconnaître que le CSLP joue un rôle majeur dans la définition du cadre de développement du pays, et qu'il constitue donc un processus sur lequel ils peuvent — et doivent — s'appuyer pour collaborer. En reliant le CSLP au cadre des dépenses nationales à moyen terme, le gouvernement a établi un niveau de sécurité budgétaire qui permet aux bailleurs de fonds d'accroître la part de leur appui sous forme de soutien budgétaire direct. En outre, les bailleurs de fonds qui continuent d'apporter une aide au titre de projets le font de plus en plus en conformité avec le CSLP.

Bien que la capacité du gouvernement à adopter des politiques de gestion économique adéquates continue de provoquer des tensions, les rapports entre le gouvernement et les bailleurs de fonds se caracté-

risent de plus en plus par une meilleure entente et une coordination plus étroite. Cette amélioration est particulièrement visible au niveau sectoriel. On peut ainsi citer comme exemple un accord sur la mise en valeur des ressources en eau potable dans les régions rurales qui a été mis au point dans le cadre d'une série d'ateliers bénéficiant de l'appui de bailleurs de fonds et dont s'est inspiré le gouvernement pour élaborer une stratégie normalisée qui guidera les projets dans le secteur de l'eau.

D'autre part, le CSLP a permis d'affecter les fonds octroyés au titre de l'Initiative PPTE aux secteurs des services sociaux au niveau local avec une efficacité remarquable, comme en attestent l'augmentation des fournitures que reçoivent les centres de santé et le recrutement de 800 personnes pour les écoles primaires. En outre, dans certaines provinces, les Comités de développement locaux (créés dans le cadre du Programme national de gestion des terroirs et présidés par des gouverneurs de provinces) se sont révélés être des moyens efficaces de coordination des projets tels que les projets de mise en valeur des ressources en eau et de développement des petites entreprises au niveau local.

Difficultés à surmonter

L'aide dont bénéficie le Burkina Faso a beau être globalement conforme au CSLP, l'établissement de partenariats entre bailleurs de fonds et pouvoirs publics et la coordination des actions des bailleurs de fonds laissent encore à désirer. Les bailleurs de fonds ont des opinions divergentes sur la capacité du pays à gérer un soutien budgétaire direct — ceux qui jugent que le pays ne dispose pas d'une capacité adéquate préférant continuer d'octroyer leur aide au titre de projets — et ce désaccord est un facteur de division. Il a favorisé la mise en place de processus parallèles — par l'Union européenne d'une part, et par la Banque mondiale de l'autre (encadré 3.2). Le gouvernement hésite encore aujourd'hui à imposer un processus unique, qui aurait pourtant pour effet de réduire les coûts de

transaction de l'aide. Cette attitude peut s'expliquer par le fait que, autrefois, l'adoption par les bailleurs de fonds des stratégies différentes pour le gouvernement permettait au pays de recevoir davantage de ressources financières. Or ce n'est plus nécessairement le cas aujourd'hui.

Le gouvernement pourrait améliorer sa coordination des missions de supervision et d'évaluation avec les différents partenaires du CSLP (administrations publiques, ONG et organismes multilatéraux et bilatéraux). D'après plusieurs parties prenantes interrogées dans le cadre de l'évaluation, il y a tellement de missions différentes que les coûts de transaction sont élevés. Ces coûts ont découragé certains bailleurs de fonds qui ont réduit leur présence sur le terrain et augmenté la proportion des fonds qu'ils gèrent par l'intermédiaire d'ONG internationales ou de projets décentralisés confiés à des ONG, des associations villageoises ou des autorités municipales, ce qui ne va pas sans poser de problèmes car ces programmes ne s'inscrivent pas nécessairement dans le cadre du CSLP.

Le gouvernement pourrait réduire les coûts de transaction s'il encourageait les bailleurs de fonds à organiser davantage de missions auxquelles participent conjointement les pouvoirs publics et plusieurs bailleurs de fonds.

Au cours des tables rondes organisées dans le cadre de cette étude, plusieurs représentants du secteur privé ont proposé que les consultations entre le secteur privé et les pouvoirs publics deviennent de véritables forums, qui assureraient la prise en compte des apports du secteur privé dans le cadre de la formulation des décisions de politique économique. Actuellement, les consultations telles qu'elles se présentent se limitent souvent à défendre des intérêts de groupes sectoriels, voire d'une entreprise en particulier. Elles aboutissent alors à des solutions à court terme et non pas à des politiques économiques qui s'inscrivent dans la durée.

Encadré 3.2. Un conseil des bailleurs de fonds à la Banque mondiale : « il est bon de se remettre en cause »

La plupart des bailleurs de fonds interrogés par l'équipe d'évaluation ont émis l'opinion que la Banque mondiale devrait repenser le rôle important qu'elle assume en donnant le ton des relations entre les bailleurs de fonds du Burkina Faso. Ils ont observé que, particulièrement par le passé, les responsables de la Banque travaillaient directement avec des représentants de l'administration centrale à la formulation de nouvelles politiques, puis les annonçaient aux autres bailleurs de fonds du pays en ces derniers devant le fait accompli. Les personnes interrogées ont reconnu l'importance des prêts et de l'assistance technique directe de la Banque, mais ont jugé que cette façon de procéder ne tenait pas compte du principe du CDI selon lequel les partenariats devaient être pilotés par le pays.

La plupart des bailleurs de fonds ont néanmoins noté le respect qu'ils éprouvaient pour l'ardeur au travail et la compétence des agents de la Banque basés dans le pays — et leur souci de ne pas diriger les activités des organismes chargés de la coordination des bailleurs de fonds qu'ils ont contribué à créer. Ils ont également fait une suggestion qui rappelle celle exprimée lors d'une évaluation du CSLP réalisée par la Danida : pourquoi ne pas donner aux agents locaux de la Banque davantage de latitude en matière de supervision des prêts de la Banque et de suivi financier ? Ils ont également émis l'avis que la Banque devait envisager d'étoffer son personnel sur le terrain afin d'être mieux représentée au sein des groupes de coordination nationaux et régionaux organisés par secteur.

Enfin, les pouvoirs publics, tout comme les bailleurs de fonds, doivent prendre des mesures en vue d'inspirer davantage de confiance. Les pouvoirs publics devraient, pour ce faire, faciliter l'accès aux informations à leurs partenaires bailleurs de fonds et renforcer leurs systèmes de comptabilité de façon à décourager les détournements de fonds. De leur côté, les bailleurs de fonds devront reconnaître au Burkina Faso le mérite d'avoir obtenu des résultats remarquables au plan du développement au cours des dix dernières années, ainsi que les talents et le potentiel du pays. Enfin, aussi bien les pouvoirs publics que les bailleurs de fonds devront renforcer le processus d'évaluation réciproque de leur performance dans un climat de respect mutuel.

Priorité aux résultats

Il est extrêmement difficile au Burkina Faso de suivre les progrès accomplis aux fins de l'appli-

cation des principes du CDI tels qu'ils s'inscrivent dans le CSLP, comme l'a reconnu sans détour le premier rapport sur l'état d'avancement de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Après avoir résumé les objectifs ambitieux de ce suivi (inventorier les ressources nécessaires, mesurer le chemin parcouru, mettre en évidence les réalisations immédiates et évaluer l'impact à long terme), le rapport note qu'il s'agit d'une entreprise de grande ampleur qui exige des ressources importantes et des compétences pluridisciplinaires.

Bien que le Burkina Faso ait déjà jeté des bases solides qui lui ont permis d'acquérir des données sur son action de lutte contre la pauvreté avant le lancement du CDI, le rapport note cependant que d'une façon générale, le suivi et l'analyse des données sur le terrain restent insuffisants.

Succès enregistrés

Au cours des quelques dix dernières années, le Burkina Faso a lancé plusieurs programmes de

lutte contre la pauvreté comprenant un élément de suivi. On peut notamment citer :

- les enquêtes menées en 1994 et 1998 sur les conditions de vie des ménages, ainsi qu'une étude qualitative réalisée en 1998 pour déterminer les facteurs qui, de l'avis des pauvres, sont responsables de la pauvreté, à l'appui des plans de développement sectoriels à long terme ;
- les dispositifs de suivi et d'évaluation des stratégies favorables aux pauvres dans les domaines de l'éducation de base et de la santé ;
- une série d'indicateurs de performance des principales activités du secteur public engagées dans le cadre de l'approche expérimentale de la conditionnalité adoptée en application du Programme spécial d'assistance en faveur de l'Afrique de 1997 coordonné par l'Union européenne.

De surcroît, les améliorations du cycle budgétaire prévues dans le CSLP doivent déboucher sur une meilleure intégration des travaux des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds en matière de suivi de l'efficacité de l'aide. Dorénavant, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds coopèrent à la mise en œuvre du cadre des dépenses à moyen terme, qui contribue de manière importante à ancrer les diverses initiatives de financement du CSLP dans les réalités du budget.

Enfin, le gouvernement a mis en place trois comités chargés de suivre l'état d'avancement du CSLP : le Comité ministériel de suivi du CSLP, le Comité technique interministériel et le Groupe sectoriel de suivi. Ces instances ont respectivement axé leurs travaux sur le processus de prise de décisions, la coordination technique et la mise en œuvre du CSLP au niveau sectoriel.

Difficultés à surmonter

Le Burkina Faso a rédigé un certain nombre de documents qui traitent du développement et qui définissent clairement les programmes prioritaires,

mais le CSLP dans son ensemble n'en fait malheureusement pas partie. En donnant au CSLP un caractère exhaustif, le gouvernement lui a fait perdre son utilité en tant qu'indicateur des programmes qu'il place au premier rang de ses préoccupations. En outre, bien que plusieurs indicateurs soient définis, le CSLP lui-même, ainsi que le premier rapport sur l'état d'avancement du CSLP, mentionnent rarement les méthodes qu'il convient d'adopter en matière de suivi et d'évaluation.

Les rapports sur le développement pour la période 2000–2002 et les parties du CSLP qui donnent des indications précises mentionnent les programmes prioritaires ci-après, en même temps que les problèmes de suivi qu'ils posent :

- l'objectif fondamental de *stabilité macroéconomique* pour la période 2000–2002 signifiait une croissance du PIB réel de 7 % par an — soit un taux ambitieux — un taux d'inflation inférieur à 3 % et un déficit du compte des transactions courantes équivalant à 13 % du PIB ;
- la *réforme du secteur du coton* avait pour principal objectif de mettre fin au monopole de la SOFITEX. Ce monopole a effectivement cessé à la fin de 2001, mais le résultat escompté, à savoir une augmentation des emplois pour les pauvres, ne se matérialise pas rapidement. L'accroissement des investissements du secteur privé pourrait constituer un meilleur indicateur ;
- bien que le *désenclavement des régions isolées grâce à la construction de pistes rurales* soit considéré comme une priorité du CSLP, ce programme n'apparaît pas dans le système de suivi du CSLP ;
- l'aide de la Banque mondiale devrait accélérer le rythme des *privatisations* dans les secteurs des télécommunications, de l'eau et de l'énergie et du *développement du secteur privé*. Bien qu'il soit aisé de mesurer les progrès réalisés dans ces domaines, il conviendrait que le plan tienne également compte de leur impact sur la pauvreté ;

Encadré 3.3. Évaluer les possibilités d'atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire

Le Gouvernement burkinabè a profité de l'évaluation du CDI pour chercher des moyens de renforcer les capacités locales à mettre en œuvre la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté — le CSLP — afin de se donner de meilleures chances d'atteindre les vastes objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) qui ont été adoptés par la plus grande partie de la communauté internationale du développement.

Après avoir examiné dans quelle mesure les principes du CDI sont aujourd'hui inscrits dans le CSLP, l'équipe d'évaluation a conclu que si le Burkina Faso reste déterminé à lutter contre la pauvreté et à améliorer la gestion de son économie, il est probable qu'il réussira à mettre en œuvre le CSLP — et fera ainsi de nets progrès vers la réalisation des ODM.

S'il est possible que le Burkina Faso n'atteigne pas les ODM avant l'année cible de 2015, le pays réunit néanmoins les conditions requises pour le faire à relativement plus longue échéance. L'équipe a créé une fiche d'évaluation très simple qui note, sur une échelle de 1 à 5 (1 représentant une faible probabilité et 5 une probabilité élevée) dans quelle mesure, d'après elle, le CSLP intègre chacun des principes du CDI. Le tableau ci-dessous présente les résultats de cette évaluation.

Notation de la performance des principes du CDI (conception, application jusqu'à présent et viabilité probable) :

Principe du CDI	Conception	Application à ce jour	Durabilité probable
Vision globale axée sur le long terme	4	3	2
Prise en charge par le pays	5	4	5
Partenariat piloté par le pays	3	3	4
Priorité aux résultats	2	3	3

- le CSLP définit un certain nombre d'indicateurs qui permettent de suivre l'impact de l'amélioration de la préparation et de l'exécution du budget dans le cadre de la gestion *des dépenses publiques*, mais les résultats obtenus sont ambigus — et font douter de l'efficacité avec laquelle le plan de suivi de ces politiques peut mesurer les impacts attendus.

Le fait que le CSLP ne permette pas vraiment de suivre et d'analyser les résultats sur le terrain de façon adéquate compromet la capacité du pays à comprendre les facteurs déterminants de la pauvreté et à établir des liens de causalité entre les ressources

utilisées et les réalisations. Le Burkina Faso devrait instaurer, au sein des ministères sectoriels, le climat et les mesures d'incitations requises pour générer et exploiter des informations sur les résultats au niveau opérationnel. Il pourrait aussi faire appel aux communautés locales pour assurer le suivi des dépenses publiques, en particulier afin d'améliorer les services aux pauvres.

Suivi de la pauvreté et stratégie d'évaluation

Une stratégie nationale de suivi et d'évaluation de la pauvreté serait une structure permettant de four-

nir des directives sur la manière de mesurer les résultats aux utilisateurs des systèmes d'information sur la gestion sectorielle et aux administrations publiques décentralisées. Une telle stratégie permettrait aussi de reconnaître le rôle important des communautés et des ONG, aussi bien en tant qu'utilisateurs qu'en tant que sources d'informations sur le développement, en les faisant participer au système national de suivi. Enfin, elle pourrait encourager les organisations de la société civile, les responsables de l'action publique et le secteur privé à collaborer et coordonner leurs travaux.

Perspectives

Le Burkina Faso suit une trajectoire positive au plan du développement et a tiré les leçons des opérations de gestion économique et institutionnelle passées, a renforcé ses institutions et valorisé son capital humain. Les efforts qu'il n'a cessé de déployer pour améliorer la gestion de son économie, s'adapter à l'économie de marché mondiale et s'engager vers la démocratie se sont traduits par une certaine stabilité politique et ont encouragé les entrées de capitaux au titre de l'aide extérieure.

Dans l'ensemble, la stratégie de réduction de la pauvreté du pays, telle qu'elle ressort du CSLP, sert de cadre à la politique de développement nationale et à la mobilisation de ressources intérieures et extérieures. Bien que le Burkina Faso ne soit pas un pays pilote du CDI, il ressort de l'évaluation que les principes du CDI sont bien ancrés dans les valeurs sociologiques et culturelles du pays, et gagnent également l'échiquier politique national. Le CSLP est ainsi devenu un outil de promotion des principes du CDI au Burkina Faso.

L'étude de cas soulève cependant la question de savoir s'il ne convient pas d'ajouter un principe au CDI (et partant, un chapitre aux documents du CSLP). Il semble en effet que le sujet des « instruments de financement de la mise en œuvre » ait été laissé de côté. Si l'étude de cas permet de penser que le choix des instruments de financement est essentiellement dicté par les bailleurs de fonds, elle fait également apparaître que plusieurs sources de financement potentielles ne sont pas exploitées, par exemple les investisseurs du secteur privé, les institutions de financement locales et les ONG, ainsi que les contributions financières et en nature de la population dans son ensemble. Une analyse systématique des instruments de financement requis pour atteindre les objectifs du CSLP pourrait permettre de mobiliser un éventail plus vaste de parties prenantes.

Enfin, la valorisation des ressources humaines devrait constituer l'une des objectifs prioritaires du CSLP, non seulement en vue d'améliorer les indicateurs sociaux, mais également afin de doter la population de capacités productives. Le taux élevé d'analphabétisme des adultes continuera de freiner la transformation économique et sociale du pays tant que celui-ci ne s'y attaquera pas résolument. Quant aux générations futures, la difficulté consistera à adapter le contenu de l'enseignement aux besoins d'une économie en mutation. C'est uniquement lorsque ces conditions seront remplies que le potentiel considérable de la population burkinabè — et notamment son ardeur au travail, son esprit d'entreprise, ses compétences administratives — pourra être pleinement réalisé.



Curt Carnemark

Ghana

Méthode de travail

L'équipe qui a étudié le Ghana a travaillé sous la direction de Nils Boesen, consultant au bureau d'études Process & Change Consultancy. Elle était composée d'Anthony Killick, consultant de l'Overseas Development Institute (Londres), de Laura Kullenberg et Mirafe Marcos, du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale et d'Abena D. Oduro, consultant au Center for Policy Analysis (Accra).

L'équipe s'est rendue au Ghana du 2 au 9 avril et du 6 au 24 mai 2002. Lors de leur premier séjour, ses membres ont sélectionné les questions et les thèmes devant être étudiés, sur les conseils des parties prenantes. Ils ont ainsi décidé d'examiner la stratégie de lutte contre la pauvreté du Ghana et la santé, l'agriculture, la décentralisation et la bonne gestion des affaires économiques. En mai, l'équipe a décidé de couvrir également la question, plus vaste, de l'insuffisance des capacités du secteur public. Les membres de l'équipe ont travaillé indépendamment sur les différents chapitres du rapport, qui ont ensuite été rassemblés et révisés par le responsable de l'équipe.

Les membres de l'équipe se sont rendus dans les différents districts du pays et ont réalisé des études documentaires. Ils ont également mené une enquête auprès de 13 grands bailleurs de fonds au Ghana, complétée par des entretiens de suivi, qui ont permis de formuler la majeure partie des observations sur l'expérience et les perceptions des bailleurs de fonds. Parmi ceux qui ont répondu à

l'enquête figurent le Danemark, le Canada, l'Union européenne (UE), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Allemagne, la France, le Japon, les Pays-Bas, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Royaume-Uni, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), les États-Unis et la Banque mondiale.

À l'issue de l'étude, un atelier a réuni un vaste éventail de parties prenantes et a permis de réunir d'utiles informations en retour. L'équipe est particulièrement reconnaissante à P. Kwesi Nduoum, ministre de la Planification et du développement régional, pour sa participation.

Contexte

Depuis une quinzaine d'années, l'économie du Ghana se développe à un rythme régulier, quoique modéré. Les élections présidentielles de l'an 2000 ont abouti à une passation du pouvoir pacifique entre les partis politiques après un scrutin de ballottage — ce qui se produit rarement en Afrique lorsqu'un parti au pouvoir sort perdant d'élections. La plupart des indicateurs sociaux du pays soutiennent avantagement la comparaison avec les valeurs moyennes établies pour l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne.

Ces points forts masquent cependant des points faibles latents. Ainsi, si les niveaux de pauvreté ont, dans l'ensemble, diminué, les deux tiers des pauvres vivent dans une situation d'extrême pau-

vreté, et leur régime alimentaire ne satisfait pas leurs besoins nutritionnels minimaux. De surcroît, la pauvreté a augmenté dans certaines régions. C'est le cas dans trois régions du nord du pays, où la proportion de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté varie entre 70 % et près de 90 % (on trouvera à l'encadré 4.1 d'autres indicateurs économiques et sociaux).

Spécificités du pays

La stabilité économique et politique que le pays connaît depuis peu contraste nettement avec les troubles qui ont caractérisé le début de la période postcoloniale. Durant les quinze années qui ont suivi le départ du chef de la lutte pour l'indépendance du pays, Kwame Nkrumah, en 1966, le pays a vu se succéder six gouvernements militaires et

civils — notoirement corrompus ou incompetents, ou les deux à la fois. Au début des années 80, l'infrastructure physique du pays était dans un grave état de délabrement, les services sociaux s'étaient détériorés et l'économie était aux abois. Le PNB avait diminué de près de 40 % depuis 1970, et le taux de croissance était négatif depuis trois ans. La valeur des importations et des exportations diminuait comme une peau de chagrin et le taux d'inflation dépassait 100 %.

Le gouvernement du Conseil provisoire de défense nationale (PNDC), arrivé au pouvoir dans les années 80, est parvenu à mettre en œuvre une série de réformes structurelles et institutionnelles. La réforme de la fonction publique n'a cependant guère progressé et les capacités limitées du secteur public continuent

Encadré 4.1. Le Ghana en bref

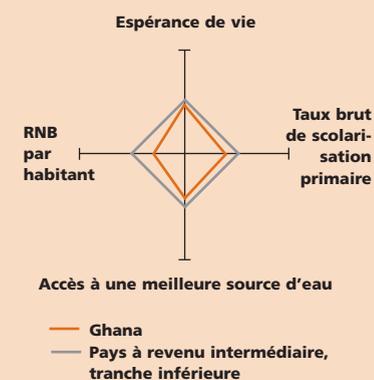
PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX

	Ghana	Afrique sub-saharienne	Faible revenu
2001			
Population, à mi-année (millions)	19,7	674	2 511
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	290	470	430
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	5,7	317	1 069

Estimations les plus récentes (dernière année disponible, 1995-2001)

Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	—	—	—
Population urbaine (% de la population totale)	36	32	31
Espérance de vie à la naissance (années)	57	47	59
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	58	91	76
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans)	25	—	—
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	64	55	76
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	27	37	37
Taux brut de scolarisation primaire (% de la population d'âge scolaire)	78	78	96
Garçons	82	85	103
Filles	74	72	88

Losange du développement*



de compromettre l'application des stratégies globales de développement.

Dans les années 80, aucun parti politique n'était autorisé. Vers la fin de la décennie, en réaction aux pressions de plus en plus fortes en faveur de l'adoption d'un régime démocratique, le gouvernement a créé des Assemblées de districts puis a organisé une série de consultations régionales sur les moyens d'instaurer un nouveau système politique. En 1992, les citoyens ghanéens ont approuvé une nouvelle constitution qui a institué une démocratie parlementaire.

À l'issue des élections démocratiques de 1992, le PNDC a conservé le pouvoir (mais le parti a été rebaptisé Congrès national démocratique, ou NDC) et le gouvernement a lancé un nouveau train de réformes économiques et sociales. L'incidence de la pauvreté a été ramenée de 52 % en 1991-1992 à 40 % en 1998-1999. Durant la majeure partie de la décennie, le taux de croissance économique est resté relativement constant, sans jamais dépasser 5 % par an. Les taux d'investissement sont aussi restés relativement stables, et la progression des exportations a été solide. La croissance n'a toutefois pas pu continuer sur cette trajectoire en raison des déséquilibres budgétaires dus à une baisse des exportations et, les années électorales, à l'augmentation sensible des dépenses motivée par le désir du parti au pouvoir de s'attirer les faveurs des électeurs.

Bien que la création des Assemblées de districts ait été l'occasion de mettre à l'ordre du jour le transfert de la gestion des programmes gouvernementaux au niveau local, c'est-à-dire la décentralisation, les progrès en la matière sont restés limités car aucune stratégie cohérente n'a été élaborée pour mener à bien ce transfert. En outre, la réforme de la fonction publique a fait long feu, victime du système de clientélisme enraciné dans le pays.

L'économie a perdu du terrain en 1999 et 2000 parce que les cours des principaux produits d'exportation du Ghana (l'or et le cacao) ont chuté et que l'aide internationale n'a pas été suffisante pour combler le manque à gagner. À la fin de 1998, le déficit budgétaire avait pris une telle ampleur que la banque centrale a cessé d'accepter automatiquement les chèques de l'État. La crise budgétaire qui a alors éclaté a démontré que les mesures de réforme n'avaient réussi ni à diversifier la structure de l'économie, ni à réduire sensiblement la dépendance du pays à l'égard de l'aide étrangère.

Le gouvernement formé à l'issue des élections présidentielles de l'an 2000 — qui ont vu la victoire de John Kufuor, candidat du Nouveau parti patriotique (NPP) — s'est donc donné comme priorité de stabiliser l'économie. Trois mois après être arrivé au pouvoir, le gouvernement a décidé de demander à bénéficier d'un allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) du FMI et de la Banque mondiale. L'une des conditions à remplir pour bénéficier de cette Initiative étant l'adoption d'une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, l'intérêt financier de l'achèvement de l'élaboration du plan de lutte contre la pauvreté du pays (entreprise d'ailleurs dans le cadre d'un vaste processus consultatif lancé par le gouvernement précédent) s'est nettement accru. Dès juillet 2002, un groupe spécial de travail de la Commission de planification du développement national (NDPC) a créé cinq équipes de base chargées de participer à l'élaboration de la stratégie ghanéenne de lutte contre la pauvreté (GPRS). Le gouvernement a ensuite recruté des consultants, pour la plupart ghanéens, qui ont réalisé une synthèse des rapports des équipes de base, de la contribution du ministère et d'autres éléments d'information.

La GPRS qui a ainsi été élaborée conjugue un souci de croissance économique et d'équité sociale, et reprend une bonne partie des objectifs de

réforme que le pays s'était fixés de longue date. Initialement, le coût des initiatives de vaste envergure que prévoyait la GPRS totalisait 8,3 milliards de dollars sur trois ans, soit environ cinq fois plus que le montant disponible de 1,6 milliard de dollars. En effet, le vaste processus consultatif à l'issue duquel la GPRS a été mise au point ne prévoyant pas d'établir un ordre de priorité des investissements dans le cadre d'une discipline budgétaire, le coût des investissements proposés a largement dépassé les ressources disponibles.

Lorsque les principaux bailleurs de fonds ont fait clairement savoir au gouvernement que leur appui reposerait sur la GPRS, il est devenu essentiel de hiérarchiser les objectifs de cette stratégie. Le nouveau gouvernement a pris soin d'y faire figurer ses priorités économiques à moyen terme, en particulier le rôle prépondérant de la croissance dans la lutte contre la pauvreté.

Durant sa première année au pouvoir, le NPP a adopté une politique prudente de gestion des finances publiques et une politique de resserrement du crédit. Il est ainsi parvenu à réduire de moitié le taux d'inflation pour le ramener de 42 % à 21 % (ce taux est tombé à 15 % en 2002). En outre, les priorités du budget 2002 ont reflété dans leurs grandes lignes l'importance accrue accordée à la réduction de la pauvreté. Toutefois, il n'existait toujours pas de plan d'ensemble qui englobe les dépenses de la GPRS à moyen terme (un cadre de dépenses à moyen terme existait bien sur le papier, mais il n'était pas encore opérationnel), d'autres dépenses budgétaires et les fonds dégagés dans le cadre de l'Initiative PPTE.

Étant donné que la capacité du Ghana à mettre en œuvre ces réformes est limitée, il convient d'allonger la période couverte par la GPRS qui, pour l'instant, a un horizon à trois ans. Le processus de planification budgétaire sur trois à cinq ans que prévoit la constitution peut être un moyen de le faire, et l'intention du Gouvernement NPP

d'énoncer de nouveaux objectifs à long terme confortera ce processus. Toutefois, si l'on évalue avec réalisme la capacité de l'administration, tant au niveau local qu'au niveau central, à mettre en œuvre des plans à long terme de cette nature, on se voit contraint de tempérer les espoirs de réussite.

Par le passé, plusieurs plans — plus précisément les stratégies de lutte contre la pauvreté préparées en 1999 et 2000 — avaient incarné les quatre principes du CDI, mais en réalité, ces plans n'ont jamais été liés au budget de l'État. En 1999 le Ghana est devenu un pays pilote du CDI, aux termes d'un accord entre les dirigeants du pays et de la Banque mondiale. Si le Ghana a ensuite été choisi pour évaluer le CDI, c'est en raison de sa sélection en tant que pays pilote et de l'importance de l'aide internationale, l'aide extérieure finançant 90 % environ des dépenses d'investissement public du pays.

La stratégie actuelle de lutte contre la pauvreté du Ghana incarne les principes du CDI. Elle continue d'orienter l'action des organismes bailleurs de fonds. On en a pour preuve le fait qu'elle ait constitué le document clé lors d'une réunion du Groupe consultatif à laquelle ont participé les représentants du gouvernement et les bailleurs de fonds, qui s'est tenue durant l'évaluation du CDI.

C'est dans ce contexte économique et social que les principes du CDI sont appliqués au Ghana. Abstraction faite de la situation en vigueur, l'application de ces principes est toujours une entreprise de grande ampleur, qui contraint souvent les pouvoirs publics, comme les bailleurs de fonds, à procéder à des restructurations et des changements profonds. Ces changements doivent reposer sur un appui politique et une capacité de réalisation adéquate et bénéficier d'une attention constante. Dans le cas précis du Ghana, d'une part l'aide extérieure est très importante et, d'autre part, les capacités du secteur public sont faibles. Bien que le pays et les

bailleurs de fonds aient accompli des progrès dans la mise en œuvre des principes du CDI, il importe de considérer ces progrès avec réalisme, en tenant compte des capacités actuelles du pays.

Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par le Ghana au regard de chacun des quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans le chapitre Introduction de cet ouvrage). Chaque section présente successivement les *succès enregistrés et les difficultés à surmonter*.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Pour déterminer si la GPRS — qui concrétise la façon dont le Ghana appréhende le CDI — contribue à faire appliquer le principe du CDI de développement global axé sur le long terme, il convient de répondre aux quatre questions suivantes :

- la GPRS offre-t-elle une vision à long terme ?
- si c'est le cas, équilibre-t-elle de façon satisfaisante les aspects économiques, structurels et sociaux ?
- couvre-t-elle l'ensemble des secteurs et établit-elle des liens adéquats entre eux ?
- est-elle ancrée dans le cycle budgétaire de l'administration centrale ?

Les trois premières questions sont examinées ci-après; la quatrième est reprise dans la partie consa-

crée au principe de priorité aux résultats.

Pour l'heure, aucune vision à long terme

La GPRS offre-t-elle une vision à long terme ? C'était en effet le cas de la version qui avait vu le jour sous le précédent Gouvernement NDC. Toutefois cet élément a, dans une large mesure, été abandonné sous le nouveau Gouvernement NPP. Les dépenses excessives engagées par le NDC avant les élections n'ont pas laissé d'autre choix au nouveau gouvernement que de s'attaquer au problème de la crise économique imminente. Poussé par les bailleurs de fonds, le gouvernement a classé par ordre de priorité les initiatives très diverses prévues dans le cadre de la GPRS de façon à assurer l'engagement des activités de développement qui étaient conformes aux objectifs de l'État. Les initiatives reflétant le programme et les priorités du nouveau gouvernement ont aussi été prises en compte et ont d'ailleurs pris le pas sur les autres. Dans l'ensemble, ces initiatives reflètent essentiellement l'accent mis sur des mesures de nature à stimuler la croissance économique, en particulier l'attention accrue portée au développement du secteur privé.

Il se peut qu'une vision à long terme mieux définie voie le jour, qui serait basée sur le programme de mesures coordonnées axées sur l'économie et le développement que, en vertu de la constitution, le gouvernement a dû soumettre au Parlement en 2003 pour le moyen-terme (trois à cinq ans). On voit donc que le Ghana n'a pas adopté d'emblée une vision à long terme, mais a plutôt commencé par gérer une crise à court terme, puis s'est doté d'une stratégie de lutte contre la pauvreté à moyen terme, et enfin a énoncé des objectifs à long terme. Cette évolution est compréhensible compte tenu de la situation politique du pays.

La GPRS reflète-t-elle un équilibre entre les objectifs de croissance structurelle et les considérations sociales du gouvernement ? La GPRS

constitue la tentative la plus importante faite à ce jour pour placer la lutte contre la pauvreté au premier rang des préoccupations du pays. Elle met en évidence la nécessité de procéder à des changements profonds pour parvenir aux objectifs fixés. Le gouvernement a choisi d'adopter une stratégie indirecte qui provoque des effets de retombée plutôt que de prendre des mesures directes de lutte contre la pauvreté. Cette orientation ne fait guère de doute si l'on compare le nombre de pages de la GPRS consacrées à la croissance économique à long terme (21) à celles consacrées à la lutte contre la pauvreté (5). Les secteurs sociaux sont eux aussi traités superficiellement, puisque les questions de santé (à l'exception de la lutte contre le VIH/SIDA) tiennent en trois pages seulement. Le discours sur l'état de la Nation que le président Kufuor a prononcé en janvier 2002 confirme cet état de fait puisqu'il ne fait aucune allusion à la pauvreté.

Il n'est pas possible de répondre à la troisième question — la GPRS couvre-t-elle l'ensemble des secteurs et établit-elle des liens adéquats entre eux en matière de lutte contre la pauvreté ? — de manière positive. Les ministères ne se sont ralliés à la GPRS que sur le tard. Les débats au sein des différents départements et organismes qui auraient permis, dès les premiers temps, d'établir ces liens, n'ont tout simplement pas eu lieu. On en voit le résultat dans le caractère hétéroclite du document définitif qui expose la GPRS. Si certaines mesures sont bénéfiques pour les pauvres, d'autres n'ont que peu de rapport avec la lutte contre la pauvreté, et enfin elles n'ont aucun lien cohérent entre elles.

Il est certes souhaitable que les dirigeants des pays suivent une orientation claire et soient en mesure d'y rallier la population (tout en faisant la part des problèmes macroéconomiques et sociaux). L'équipe d'évaluation se demande cependant s'il est nécessaire d'exiger que le pays adopte un processus plus formel pour mettre en place un schéma

de développement à long terme. Le cycle quadriennal des élections étant une réalité incontournable, il n'y aura aucune entente sur un énoncé des objectifs à long terme tant que le principe de recherche de consensus n'aura pas imprégné la culture politique et les institutions. Or ces conditions ne sont pas encore réunies au Ghana, pour un certain nombre de raisons : les traditions démocratiques sont trop récentes, l'influence des systèmes de récompense clientélistes reste trop forte, le niveau général d'instruction de la population est trop faible, les flux d'informations sont insuffisants et la participation au niveau local est loin d'avoir atteint son potentiel.

Prise en charge par le pays

Succès enregistrés

Bien que les élections et la démocratie ne soient pas explicitement liées au principe du CDI de prise en charge par le pays, au Ghana, le signe le plus perceptible de l'appropriation du processus d'aide par le pays pourrait bien être l'amélioration des mécanismes démocratiques. Au départ, c'est sous la pression populaire que la démocratie pluraliste a été rétablie en 1992. Un gouvernement démocratiquement élu a ensuite fait quelques tentatives timides pour formuler sa politique en suivant un processus participatif. Aujourd'hui, le gouvernement au pouvoir fait davantage preuve d'ouverture et de tolérance, et affiche une volonté plus ferme de consulter les diverses parties prenantes — de fait, la société civile comme le secteur privé participent davantage à des consultations à différents niveaux, y compris dans des domaines étrangers au processus de la GPRS.

De façon générale, les bailleurs de fonds ont appuyé la prise en charge du processus par le pays au niveau politique — comme en témoigne par exemple non seulement le dispositif de la GPRS, mais aussi l'approche d'envergure sectorielle

Encadré 4.2. La première approche d'envergure sectorielle pour la santé

En 1995, le secteur de la santé du Ghana traversait une véritable crise. Plusieurs programmes financés par des bailleurs de fonds s'attaquaient aux mêmes problèmes, certains domaines étaient surfinancés alors que d'autres étaient négligés, et les financements publics diminuaient.

Le ministère de la Santé a réagi à ces problèmes en définissant une vision à long terme pour le secteur. Avec l'appui de six grands bailleurs de fonds (le DFID, la Danida, la Banque mondiale, les Pays Bas, le Fonds nordique de développement et l'Union européenne), le gouvernement a animé un effort visant à réunir un consensus autour d'une stratégie de réforme à moyen terme, sur cinq ans. Il est parvenu à convaincre une poignée de bailleurs de fonds de financer ce plan en adoptant un mécanisme de financement regroupé, et un système commun de gestion. Alors qu'auparavant, le personnel du ministère passait la majeure partie de l'année à répondre aux demandes des comptables et des auditeurs de trente bailleurs de fonds, l'approche sectorielle ne prévoit qu'une seule mission d'étude par an qui dure trois semaines, et le personnel du ministère peut ainsi se consacrer à son travail de base. Les bailleurs de fonds reçoivent les mêmes états financiers et un seul rapport annuel, ce qui réduit les coûts de transaction.

Toutefois, d'après des cadres du ministère de la Santé interrogés pour l'évaluation, certaines parties prenantes sont revenues sur leur position. Des bailleurs de fonds s'approprient à reprendre le terrain qu'ils avaient cédé car ils jugent que la performance des pouvoirs publics est insuffisante dans des domaines qui relevaient auparavant de projets menés par les donateurs. D'autre part, si le système de financement regroupé des grands bailleurs de fonds s'est traduit par des gains d'efficacité, de nombreux bailleurs de fonds n'y participent pas. Enfin, bien que l'approche sectorielle mette en avant le suivi des dépenses et de l'impact des projets, l'amélioration des indicateurs de santé n'est pas bien établie, et les statistiques font défaut sur un certain nombre de catégories, même sur une période de quatre à cinq ans.

(SWAp) de la politique en matière de santé et d'agriculture, solidement ancrée au ministère de l'Agriculture.

Difficultés à surmonter

Toutefois, de l'avis général, la qualité du dialogue sur la politique nationale laisse encore à désirer. Les organisations de la société civile reconnaissent que, le plus souvent, elles ne disposent pas de la capacité et des moyens nécessaires pour participer valablement à des discussions sur l'action à mener qui exigent des compétences spécialisées et des travaux de recherche. En outre, la documentation nécessaire pour étayer l'analyse des politiques est souvent inaccessible ou trop longue à obtenir. Une fois obtenue, les organisations de la société civile n'ont plus suffisamment de temps pour l'intégrer

dans le débat (les groupes d'experts du pays ont eux les moyens d'aider les organisations de la société civile et d'augmenter les capacités d'analyse des politiques dont disposent les pouvoirs publics et les parlementaires). En outre, le mécanisme de consultation sur la politique à mener n'est pas encore ancré dans les institutions : les comités parlementaires et les Assemblées de districts ne sont pas systématiquement inclus, ce qui risque de créer un clivage entre les processus consultatifs et la démocratie représentative.

Deux autres facteurs entrent en jeu dans la prise en charge du processus d'aide par le Ghana. Le premier est la proportion élevée du budget de l'État qui est financée par l'aide (40 %), et le second est la capacité limitée de l'administration centrale et

des administrations locales à gérer l'aide. Il n'en demeure par moins que si le gouvernement continue d'élargir le processus de formulation de la politique à mener, il peut modifier son rôle et passer de responsable de la validation de l'aide à consultant, puis à participant au processus d'aide. Pour l'heure, cependant, il n'est pas en mesure de prendre en charge ce processus de façon constructive car il ne possède ni les capacités nécessaires, ni un programme clair et convaincant autour duquel les différents acteurs pourraient coordonner leur action.

Partenariat piloté par le pays

Succès enregistrés

Les bailleurs de fonds, tout comme les pouvoirs publics, ont certes pris des mesures en vue de forger des partenariats dans le domaine de l'aide au Ghana, mais les progrès qui ont été accomplis jusqu'à présent ont essentiellement consisté à jeter les bases de ces partenariats grâce à davantage de consultations et de dialogue. Des réunions du Groupe consultatif, auxquelles participent des représentants du gouvernement et les bailleurs de fonds, se tiennent tous les deux ans à Accra et sont coprésidés par un représentant du gouvernement. Dans l'intervalle, des « mini-groupes consultatifs », créés avant même le lancement officiel du CDI, continuent de se réunir tous les trimestres. Ces deux types de réunions sont ouvertes à un vaste éventail de parties prenantes, y compris des membres de la société civile, et les bailleurs de fonds y sont bien représentés.

Il ne fait pas de doute que les bailleurs de fonds reconnaissent la nécessité de coordonner leur action. Leurs représentants se réunissent tous les mois, et ceux d'entre eux qui ont une longue expérience du processus et qui ont été interrogés dans le cadre de l'évaluation ont fait état d'un resserrement de la coordination au cours des cinq dernières années. Le représentant de la Banque

mondiale a joué un rôle moteur et est parvenu à transformer l'image de la Banque pour lui donner celle d'une institution plus ouverte qui se considère comme un partenaire aussi bien des pouvoirs publics que des bailleurs de fonds (ainsi, la Banque a fermement recommandé que les bailleurs de fonds n'interviennent pas lorsque le gouvernement a préparé la GPRS). Elle a également servi d'intermédiaire pour acheminer les cofinancements des bailleurs de fonds dans le cadre de l'approche d'envergure sectorielle retenue pour la santé). De façon générale, les bailleurs de fonds relèvent que leurs relations avec le gouvernement actuel sont plus solides aujourd'hui que ne l'étaient, vers la fin, leurs rapports avec l'administration précédente.

La souplesse des bailleurs de fonds et l'étendue des pouvoirs qu'ils délèguent à leurs représentants locaux et à leurs agents nationaux varient, mais on s'accorde généralement à reconnaître qu'il s'agit de pratiques qui permettent aux bailleurs de fonds d'appliquer les principes du CDI, voire de conditions préalables à leur application. La Banque mondiale, entre autres, a transféré son Directeur des opérations au Ghana même, et non plus à Washington, et a confié aux agents nationaux davantage de responsabilités en matière de gestion des tâches. Les Ghanéens sont très sensibles à ce type de décentralisation.

Quant aux pouvoirs publics, il semble qu'ils soient résolument décidés à engager un dialogue sur la politique à mener avec les bailleurs de fonds, comme en atteste le fait qu'ils se soient prononcés fermement en faveur du concept de partenariat lors de la réunion du Groupe consultatif qui s'est tenue durant l'évaluation. De surcroît, le gouvernement a pris plusieurs mesures qui visent à relancer le débat sur les thèmes de l'agriculture, de la gestion financière du secteur public et de la décentralisation.

Difficultés à surmonter

Ainsi, si théoriquement toutes les parties sont disposées à coopérer en forgeant des accords de parte-

nariat, sur le terrain, peu de succès concrets ont été enregistrés, l'approche d'envergure sectorielle adoptée pour la santé faisant figure d'exception. Dans l'ensemble, le mode de fonctionnement des bailleurs de fonds continue d'avoir des effets défavorables sur le secteur public. Ainsi, par exemple, ils contournent le budget de l'État, octroient leur aide directement aux districts sans coordonner leur action par l'intermédiaire de l'administration centrale et proposent des salaires plus élevés que ceux des fonctionnaires, ce qui a pour effet d'inciter les plus compétents de ceux-ci à travailler sur leurs projets d'aide.

Avant de pouvoir appliquer le principe de partenariat du CDI, le Ghana doit résoudre un problème de taille. Il doit surmonter les obstacles aux financements conjoints et à l'adoption de démarches uniformes qui, pour l'heure, empêchent de transformer les accords informels entre bailleurs de fonds en programmes concrets et coordonnés.

Comme ils l'ont souvent noté lors des entretiens, les fonctionnaires savent très bien que des unités de gestion de projets appuyés par des bailleurs de fonds fonctionnent hors des circuits de la fonction publique. Les bailleurs de fonds, pour leur part, sont moins ouverts sur ce sujet, mais n'en reconnaissent pas moins l'existence de ce système. La plupart d'entre eux semblent penser que c'est un mal nécessaire, qui s'explique par la faiblesse des capacités du secteur public et la complexité de certains projets. La seule initiative portée à l'attention de l'équipe dans ce domaine n'a pas pour objet de mettre fin à cette pratique parallèle, mais d'harmoniser les conditions d'emploi, le niveau des rémunérations et les indemnités.

Le recours à des méthodes qui favorisent la création d'« enclaves » a eu aussi divers effets négatifs. Certaines activités font double emploi, les pratiques optimales sont peu diffusées et — particulièrement en matière de renforcement des capacités — les efforts ont porté sur l'organisation de forma-

tions et d'ateliers plutôt que sur la résolution de problèmes structurels tels que la contribution des mesures d'incitation aux capacités de la fonction publique.

Pourquoi les bailleurs de fonds persistent-ils à employer des méthodes qui entravent le renforcement des capacités de l'administration, tant au niveau central qu'à celui des districts ? Plusieurs raisons se conjuguent pour expliquer cette attitude : le désir d'obtenir des résultats rapides, une culture institutionnelle privilégiant les décaissements et, dans une certaine mesure, la nécessité pour les bailleurs de fonds de rester bien en vue. À cela vient se greffer la tendance qu'ont les bailleurs de fonds à éviter de prendre des risques, notamment parce qu'ils craignent les scandales financiers qui peuvent se produire dans un pays où la corruption est aiguë. C'est précisément pour cette raison qu'aucun effort n'a été épargné, dans le cadre de l'approche d'envergure sectorielle pour la santé, pour garantir une saine gestion des apports des bailleurs de fonds.

Le gouvernement contribue lui aussi à créer un climat qui encourage l'efficacité à court terme au détriment du renforcement et de la pérennité des capacités des pouvoirs publics. L'un des principaux facteurs responsables de ce climat est le cycle électoral de quatre ans, qui oblige le gouvernement à faire état des résultats qu'il a obtenus durant la campagne électorale. En outre, les consultants et les conseillers spéciaux associés aux projets des bailleurs de fonds peuvent souvent présenter plus efficacement que les fonctionnaires sous-payés les déclarations de principe, les plans de réforme et les arguments requis pour justifier la poursuite de l'aide.

S'il est vrai que ces facteurs expliquent sans doute la présence d'un système parallèle à la fonction publique au Ghana, ils n'expliquent pas pourquoi le gouvernement ne prend généralement pas une position plus ferme lorsque les bailleurs de fonds

proposent une aide qui ne reflète pas ses priorités. De l'avis de plusieurs fonctionnaires interrogés, le gouvernement doit faire preuve de davantage de fermeté et refuser les projets qui ne sont pas conformes à ses objectifs prioritaires.

Une fois encore, les réalités de la situation du pays apportent un élément de réponse. Le budget de l'État est nettement insuffisant pour financer la réalisation de travaux utiles par le personnel des ministères. Les administrations manquent d'automobiles, d'essence, de photocopieurs, d'ordinateurs et même de papier. Dans les districts où s'est rendue l'équipe d'évaluation, les employés des services sanitaires et agricoles ne quittaient pas leur bureau faute de moyens pour se rendre chez leurs clients. Dans ces conditions, même les projets qui n'appuient pas les objectifs prioritaires du gouvernement ont toutes les chances d'être approuvés car ils permettent d'obtenir des ordinateurs, des moyens de transport et des ressources pour les opérations qui peuvent être rapidement débloquées, et résolvent ainsi des problèmes sans aucun rapport avec les objectifs exprès des projets.

En définitive, le pays est enfermé dans un cercle vicieux : d'une part, pour mettre en œuvre les réformes requises, il doit disposer d'une capacité qu'il n'a pas, et d'autre part, il ne peut renforcer les capacités requises pour mettre en œuvre les réformes tant que ces réformes ne sont pas entreprises. Une solution pour sortir de ce cercle vicieux serait d'engager une vaste réforme de la fonction publique, qui rétablirait des mesures d'incitation judicieuses en faveur des fonctionnaires et mettrait progressivement fin aux distorsions créées par les systèmes parallèles. La passivité dont font preuve les bailleurs de fonds en la matière est pour le moins surprenante puisqu'il s'agit d'actions essentielles pour continuer d'avancer vers l'application des principes du CDI en général, et du principe de partenariat en particulier. Une autre solution serait d'augmenter la part de l'aide des bailleurs de fonds dans le budget de l'État. Cependant, bien que les

bailleurs de fonds prévoient de replacer leur appui à la balance des paiements dans le cadre d'une approche sectorielle, les carences de la gestion financière du secteur public et la précarité de sa capacité de mise en œuvre posent problème une fois de plus. En outre, l'arrêt du projet de réforme des marchés publics a ébranlé la confiance des bailleurs de fonds dans la volonté des pouvoirs publics d'améliorer les mécanismes pour regrouper l'aide.

De leur côté, les bailleurs de fonds sont eux aussi capables de se montrer réticents. Ils ont pris prétexte de l'objectif du CDI de prise en charge par le pays pour éviter de faire pression sur le gouvernement et l'amener à se préoccuper davantage de problèmes fondamentaux, mais délicats sur le plan politique, comme la lenteur de la réforme de la fonction publique. Or tant que des problèmes aussi complexes et épineux que la réduction des effectifs et la réforme des traitements dans le secteur public (qui devraient prendre entre cinq à dix ans) ne seront pas résolus, il est difficile d'envisager que la gestion financière du secteur public puisse être améliorée durablement, voire que toute autre réforme profonde du secteur public puisse être menée à bien, pour la simple raison que les conditions nécessaires pour créer une volonté suffisante — dans l'optique du CDI, une prise en charge par le pays — ne seront vraisemblablement pas réunies.

Priorité aux résultats

Au Ghana, comme dans tous les pays où le CDI a été évalué, le principe de priorité donnée aux résultats est des quatre principes celui qui enregistre les moins bons résultats. Cela n'est guère surprenant car c'est un principe difficile à appliquer rapidement, en particulier eu égard à la faiblesse des capacités techniques du pays et à l'insuffisance des investissements consacrés par le gouvernement au suivi et à l'évaluation.

Encadré 4.3. Un pays doté d'un potentiel incontestable

Si l'on en juge par l'intérêt que portent les bailleurs de fonds au Ghana, il semble que l'étoile de ce pays soit en train de monter. Autant cet intérêt est mérité d'un point de vue géopolitique, démocratique et économique, autant il fait courir le risque d'augmenter la dépendance du pays à l'égard de l'aide, qui est déjà élevée, ou au moins de la maintenir. Or certains indices donnent déjà à penser qu'un volume d'aide élevé ne favorise pas l'application des principes du CDI, mais au contraire risque d'accroître la concurrence entre les bailleurs de fonds et leur intérêt pour des domaines déjà trop privilégiés. L'État aura cependant du mal à refuser leur aide dans ces domaines, compte tenu des nombreux avantages que procurent tous les projets à une administration en mal de moyens et dont le personnel est sous-payé.

Ce dilemme pourrait être résolu si les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds élaboraient conjointement une stratégie en matière d'aide extérieure. Certains de ses éléments seraient surveillés par des pairs d'autres pays bénéficiaires d'aide et par des bailleurs de fonds et des ONG qui n'interviennent pas au Ghana. Cette stratégie pourrait notamment comprendre les éléments suivants :

- un engagement de l'État de diminuer progressivement le volume global de l'aide ;
- une définition claire des stratégies d'aide privilégiées, qui concilient d'une part la préférence de l'État pour un soutien budgétaire avec l'obligation de rendre des comptes aux bailleurs de fonds, et d'autre part la nécessité de résultats à court terme avec les objectifs de développement des capacités à long terme ;
- une structure de coordination de l'aide, tant stratégique qu'opérationnelle ;
- une volonté des bailleurs de fonds d'abandonner progressivement des mesures d'incitations génératrices de distorsions et de simplifier et d'harmoniser les systèmes d'établissement des rapports¹ ;
- un engagement concerté des bailleurs de fonds d'éviter de proposer une aide mal adaptée à la situation. Cet engagement serait fondé sur les principes du CDI et définirait précisément la conduite souhaitée.

1. Comme le cadre de l'appui budgétaire multidonateurs.

Succès enregistrés

Malgré la faiblesse du mécanisme de base utilisé pour mesurer les résultats, le secteur de la santé du Ghana a fait œuvre de précurseur en adoptant l'une des approches de portée sectorielle les plus novatrices d'Afrique. À partir de données relatives à la performance, il évalue les progrès accomplis, définit la politique sectorielle et répartit les ressources. Jusqu'à présent, cette approche a permis d'améliorer les informations et la gestion financières, d'augmenter le nombre d'antennes sanitaires mobiles au niveau des districts et d'améliorer les résultats sanitaires dans certains domaines, en

particulier la mortalité infantile et la couverture vaccinale.

En outre, la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays contient un certain nombre d'objectifs concrets et mesurables, et formule des plans relativement précis afin de suivre les résultats. Des efforts ont été entrepris en vue de renforcer la Commission de planification du développement national et de renforcer les capacités dont elle dispose pour mesurer les progrès accomplis dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il est étonnant que le Service national des statistiques n'ait pas été

impliqué dans la formulation de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Ce service a néanmoins chargé un bureau du suivi de la pauvreté et préparé une grande enquête afin de créer de nouveaux indicateurs au niveau des districts.

L'intégration des objectifs du cadre de dépenses à moyen terme dans le cycle budgétaire de l'État se poursuit, ce qui présente l'avantage de donner la primauté aux résultats, et non plus aux ressources utilisées comme c'était le cas habituellement. En outre, les mécanismes mis en place en 2001 pour assurer un meilleur suivi des dépenses publiques se sont traduits par une amélioration de la performance.

Difficultés à surmonter

Bien qu'un Comité de coordination de la politique économique ait été créé pour contrôler les prévisions budgétaires et les dépenses mensuelles de l'État, ses compétences techniques sont insuffisantes. Son action pourrait être complétée par le système de gestion des dépenses publiques et du budget, mais la mise en place de ce système a été retardée et il risque de ne pas être opérationnel avant 2003.

Le suivi de l'approche d'envergure sectorielle novatrice pour la santé est lui aussi insuffisant. Ainsi, il est étonnant de constater que les indicateurs de santé utilisés pour suivre les résultats de façon systématique sont très peu nombreux. Nombre de tableaux d'indicateurs comportent davantage de mentions « néant » que de données statistiques. Les difficultés du ministère de la Santé à collecter des données au niveau local s'expliquent par plusieurs facteurs. Entre autres, le ministère a été mal réorganisé, ce qui a entraîné des départs du personnel et des carences en matière de suivi et de supervision consécutives à la décentralisation des fonctions. Les contraintes budgétaires globales sont un autre facteur : les dépenses publiques annuelles

au titre de la santé sont de 7,50 dollars par habitant.

Les progrès enregistrés en matière de gestion financière du secteur public sont entravés par la médiocrité des mécanismes de production et de diffusion des données et, d'une façon générale, par la faiblesse des capacités de suivi et d'évaluation des pouvoirs publics. Ces problèmes fondamentaux doivent être résolus si l'on veut que le principe de priorité aux résultats soit efficacement mis en œuvre. Dans le domaine de l'agriculture, les bailleurs de fonds ont donné leur plein appui aux initiatives du gouvernement qui visaient à améliorer les capacités de suivi, tout en préconisant cependant que les systèmes restent simples afin de refléter les capacités actuelles.

L'un des principaux moyens d'améliorer le suivi des résultats consiste à renforcer progressivement la responsabilité politique de l'État vis-à-vis des citoyens à tous les niveaux. À cet égard, les organisations de la société civile du pays peuvent jouer un rôle important, en veillant par exemple à ce que des mécanismes de contrôle soient mis en place dans l'ensemble du pays, et non pas uniquement pour l'élite instruite d'Accra.

Conclusions

Au Ghana, les principes du CDI n'ont été mis en œuvre que de façon limitée, et n'ont pas encore été institutionnalisés. Les initiatives qui ont intégré ces principes ont donné des résultats mitigés. Les exemples les plus probants d'initiatives conformes à ces principes (ou à des principes similaires avant le lancement officiel du CDI) sont l'approche sectorielle de la santé, certaines parties de la stratégie de lutte contre la pauvreté, en particulier le processus participatif sur lequel elle repose et l'importance accrue accordée à la réduction de la pauvreté dans le budget de l'État, et enfin le dialogue accru

entre les bailleurs de fonds et entre ces derniers et les pouvoirs publics.

La Stratégie ghanéenne de lutte contre la pauvreté (GPRS) est exposée dans un document qui guide dorénavant les relations entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds, ces derniers s'étant engagés à accorder leur aide conformément aux priorités qu'il définit. Toutefois, le processus consultatif sur lequel repose la GPRS n'a pas encore été assimilé, puisque ni le Parlement, ni les Assemblées de districts ne sont consultés sur la mise en œuvre de cette stratégie. En outre, les initiatives lancées dans ce cadre (en grande partie définies par le gouvernement précédent) n'ont pas été associées à une vision globale axée sur le long terme ou à un cadre de dépenses opérationnel à moyen terme. Le gouvernement actuel a en effet préféré définir sa propre stratégie de lutte contre la pauvreté et a mis l'accent sur une croissance économique entraînée par le développement du secteur privé.

L'équipe au pouvoir a néanmoins montré qu'il a la ferme intention de s'attaquer au difficile problème de la réforme de la fonction publique et, de surcroît, au système de clientélisme qui est profondément enraciné dans le pays. Cette détermination est importante car le renforcement des capacités des fonctionnaires est la tâche à laquelle il faut s'atteler en priorité pour accélérer l'application des principes du CDI. Le renforcement des capacités du secteur public exigera un effort à long terme considérable, d'une ampleur inconnue au Ghana, malgré la volonté déclarée du gouvernement de se

lancer dans cette opération. Les bailleurs de fonds ont, quant à eux, évité de manière générale de relever ce défi et, de plus, entravé les progrès en mettant en place des unités de projets qui fonctionnent indépendamment de la fonction publique.

Pour les pouvoirs publics, la difficulté consiste donc à rétablir l'efficacité de la fonction publique et à continuer d'ancrer les principes démocratiques dans le pays. La tâche des bailleurs de fonds consistera à collaborer pour harmoniser leur action, à poursuivre leur changement d'orientation et à privilégier l'aide-programme plutôt que l'aide-projet, et enfin à décentraliser davantage les services des organisations, en mutant des agents du siège dans les bureaux locaux afin d'améliorer le dialogue avec les pouvoirs publics et la société ghanéenne dans son ensemble.

Enfin, l'application des principes du CDI ne pourra se poursuivre que si le gouvernement est déterminé à faire preuve d'autorité et à énoncer clairement un programme – et si les bailleurs de fonds jugent que ce programme va bien dans le sens de la lutte contre la pauvreté.

S'il est vrai que l'analyse de la mise en œuvre du CDI au Ghana laisse supposer que les progrès seront graduels et que ce processus connaîtra des hauts et des bas, l'exemple de l'approche sectorielle pour la santé — qui, à de nombreux égards, fait figure de modèle en matière de planification et de mise en œuvre du CDI — est bien la preuve que cette stratégie est réalisable.



Chara Tsitoura

Roumanie

Méthode de travail

L'équipe qui a étudié l'application du CDI en Roumanie a travaillé sous la direction de John Eriksson, du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Elle était composée de B. Lynn Salinger, économiste, consultante à Associates for International Resources and Development, (Cambridge, Massachusetts) et du Professeur Dumitru Sandu, de la Faculté de sociologie de l'Université de Bucarest. Manuela Sofia Stanculescu, consultante à l'Institut pour l'étude de la qualité de la vie (Bucarest) a réalisé une enquête sur les relations entre le gouvernement et les bailleurs de fonds en juin 2002, qui a étayé l'étude de cas.

Les trois membres de l'équipe ont travaillé sur le terrain à deux reprises, la première fois du 4 au 12 février 2002 et la seconde du 11 au 29 mars 2002. Au cours de plus de 90 entretiens réalisés en Roumanie et à Washington, ils ont recueilli le point de vue d'environ 150 personnes (fonctionnaires de l'administration centrale ou des administrations locales et parlementaires) ainsi que de représentants de la société civile, du secteur privé, de bailleurs de fonds et d'organismes de développement international.

L'enquête qualitative semi-directive réalisée lors de ces entretiens a été complétée par deux enquêtes directives : une enquête par questionnaire auprès de représentants des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds, qui portait sur les relations entre ces deux groupes, et une enquête essentiellement

quantitative basée sur un questionnaire standardisé rempli par un échantillon aléatoire de plus de 700 personnes dans l'ensemble du pays.

L'équipe a également réalisé une analyse documentaire. Dans l'ensemble, on considère que la méthode de travail et les résultats obtenus sont suffisamment représentatifs et solides pour permettre de tirer des conclusions valables sur les aspects positifs et négatifs des processus de développement liés au CDI en Roumanie.

Les personnes interrogées appartenaient à 64 institutions différentes.

La Roumanie : une transition longue et mouvementée

Spécificités du pays

En 1989, alors que l'économie roumaine était au bord de l'effondrement, le renversement de Nicolae Ceausescu a mis fin à plus de cinquante ans de régime communiste. On savait, de manière générale, que la modernisation de l'économie du pays aurait des coûts sociaux — le dispositif de protection sociale assuré par l'État et l'économie dirigée étant remplacés par un régime démocratique et une économie de marché — mais on pensait que la période de transition serait courte.

L'application par les gouvernements successifs des réformes de modernisation a cependant connu des

coups d'accordéon. La privatisation des entreprises d'État a été lente, et la corruption et la faiblesse des institutions de réglementation ont entravé le développement des entreprises du secteur privé. C'est ainsi qu'à la fin des années 90, le pays a connu pendant trois ans une croissance économique négative et une hausse des prix à la consommation de plus de 80 % par an en moyenne. Toutefois, depuis 2000, la situation s'améliore. Le taux de croissance économique moyen a dépassé 5 % en 2001–2002, et le taux d'inflation annuel est descendu à 23 % en 2002.

Malgré une récente évolution positive de l'économie, la lenteur et les difficultés de la transition du pays ont eu des coûts sociaux élevés. La fermeture d'usines, d'exploitations agricoles et de mines dans l'ensemble du pays a fait monter le chômage, dont le taux est passé de 6 % en moyenne en 1997 à 8,1 % à la fin de 2002. Un peu plus de la moitié des chômeurs sont considérés comme des chômeurs de longue durée.

La détérioration de la situation économique dans la deuxième moitié des années 90 s'est accompagnée d'une augmentation du taux de pauvreté (il est encore trop tôt pour savoir si le revirement apparent de la conjoncture aura un impact en ce domaine). La Roumanie a employé deux méthodes pour mesurer la pauvreté. La plus récente fait apparaître une augmentation de la pauvreté de cinq points de pourcentage environ entre 1995 et 2001, passant d'un peu plus de 25 % à près de 30 %, sans aucune amélioration durable, même pour la proportion de la population vivant en situation d'extrême pauvreté. Bien que cette dernière ait fluctué durant cette période, la tendance est demeurée dans l'ensemble horizontale (voir les indicateurs économiques et sociaux dans l'encadré 5.1).

Des îlots de pauvreté perdurent dans l'est et le sud du pays. Les groupes les plus vulnérables sont composés de jeunes, de familles monoparentales et de familles de chômeurs, de ménages

ruraux et de membres du groupe ethnique des Roms. De surcroît, la population roumaine souffre de graves problèmes de santé, comme en attestent les taux de mortalité infantile et l'espérance de vie. L'augmentation de la pauvreté durant la période 1995-2001 s'est notamment traduite par l'aggravation des dysfonctionnements de la société. Les pouvoirs publics et la communauté internationale s'inquiètent en particulier du nombre croissant d'enfants abandonnés pris en charge par des institutions car la capacité de la Roumanie à faire face aux problèmes psychosociaux et éducatifs d'enfants placés en permanence dans des établissements spécialisés est limitée. La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds collaborent avec le Gouvernement roumain afin de réduire progressivement le nombre de ces enfants en les plaçant dans des familles.

Même si ses indicateurs sociaux sont moins favorables que ceux d'autres pays de la région, la Roumanie est néanmoins parvenue à réduire son taux de mortalité infantile de 30 % environ entre 1989 et 2000, ce qui dénote un progrès important au plan de la qualité de la vie. En outre, on observe une augmentation des achats de biens durables et de la consommation sous forme d'automobiles et de logements privés.

En 2000, l'aide internationale à la Roumanie a représenté l'équivalent de 1,2 % du revenu national brut du pays et l'Union européenne était le plus important donateur. Les trois autres grands bailleurs de fonds étaient la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD). L'Union européenne a octroyé une aide de préadhésion de 620 millions de dollars par an en moyenne en 1999 et 2000. La Roumanie a reçu, en moyenne, des institutions financières internationales 415 millions de dollars (Banque mondiale), 375 millions de dollars (FMI) et 280 millions de dollars (BERD).

Dans l'ensemble, la population roumaine est de plus en plus mécontente de la lenteur des réformes économiques et de l'ampleur du chômage, et aussi de leurs conséquences sur de nombreux indicateurs sociaux. Les problèmes de la corruption et de la pauvreté sont de plus en plus préoccupants ; des journalistes notent que les critiques présentées par les médias ont un effet limité sur le processus de prise de décisions politiques, et que le public a peu recours aux médias pour faire part de ses griefs. Il se peut que les citoyens roumains n'aient vraiment la possibilité d'exprimer leur mécontentement qu'en votant contre les candidats sortants à l'expiration de leur premier mandat.

Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par la Roumanie au regard de chacun des

quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans l'Introduction de cet ouvrage). Chaque section présente successivement les *succès enregistrés et les difficultés à surmonter*.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Succès enregistrés

L'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est la principale force qui anime la vision

Encadré 5.1. La Roumanie en bref

PAUVRETÉ ET INDICATEURS SOCIAUX

	Roumanie	Quatre pays de référence ^a
2001		
Population, à mi-année (millions)	22,4	67,3
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	1 720	4 161 ^a
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	38,6	279,9

Données sur la dernière année disponible, 1995-2001

Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	30	18 ^b
Population urbaine (% de la population totale)	55	68
Espérance de vie à la naissance (années)	70	73
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	19	9
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	58	98 ^c
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	2	1 ^c

a. Pays de référence : Bulgarie, Hongrie, Pologne et République tchèque.

b. Données disponibles pour la Pologne uniquement.

c. À partir des données sur la Bulgarie, la Hongrie et la Pologne.

à long terme du pays³. Pour les Roumains, l'adhésion à l'UE est l'occasion de s'associer à un système régional en plein essor économique qui a atteint la maturité politique dans un climat de paix. C'est également un moyen rapide de réduire la pauvreté et d'améliorer la qualité de la vie de la majorité des Roumains.

Le gouvernement actuellement au pouvoir, qui a été élu en 2000, a élaboré un Programme gouvernemental pour la période 2001–2004, accompagné d'un Plan d'action préparé par le ministère du Développement et des Prévisions. Ces documents constituent une stratégie à moyen terme, principalement axée sur des objectifs et des contraintes économiques qui reflètent, dans une large mesure, les buts et les impératifs de l'adhésion à l'UE et à l'OTAN. Le Plan d'action, qui contient plusieurs chapitres, définit précisément le cadre de l'action que le gouvernement s'est engagé à mener. Il ne s'agit pas d'un document analytique, comme le note le ministère qui est également chargé du suivi de sa mise en œuvre.

Les Roumains s'accordent, dans une mesure étonnante si l'on considère l'approche fragmentée et multipartite de la démocratie de ce pays, à penser que le processus d'adhésion du pays à ces institutions est bien la voie à suivre. En 2000, huit partis et alliances politiques étaient représentés aux élections présidentielles. Avec autant de partis, il est difficile de planifier au-delà du cycle électoral suivant, et a fortiori de s'engager à poursuivre une vision à long terme pour le pays.

La Roumanie doit devenir membre de l'OTAN en 2004 et de l'UE en 2007. S'il est vrai que l'adoption de l'acquis communautaire de l'Union européenne, avec ses 31 « chapitres » (textes de loi et règlements), a pour objectif d'harmoniser les pratiques des nouveaux pays membres avec celles des pays membres de l'Union, elle ne constitue pas une stratégie à long terme dans plusieurs domaines, et notamment pour l'essentiel des programmes sociaux

(éducation, santé et lutte contre la pauvreté), que chaque pays doit formuler lui-même.

En 2000, le Conseil de l'Europe a publié un mémorandum sur l'inclusion sociale qui impose aux États membres et aux pays candidats à l'adhésion à l'UE de publier un mémorandum conjoint sur l'inclusion nationale. Bien que cela n'oblige pas les pays à élaborer une stratégie de lutte contre la pauvreté, les dirigeants roumains ont décidé d'adopter un plan de lutte contre la pauvreté et d'inclusion sociale qui non seulement satisfait des besoins internes importants, mais aussi répond aux conditions d'adhésion à l'UE. En juin 2002, le Premier ministre a présenté le Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale. Ce plan formule des recommandations pour la période 2002–2004 et pour une période de dix ans.

Difficultés à surmonter

Si l'adhésion à l'OTAN et à l'UE bénéficie d'un vaste soutien dans le pays, il semble toutefois que la majorité des Roumains n'aient pas une idée exacte de ses conséquences. Ils ne peuvent pas répondre, par exemple, aux questions suivantes : que signifient, pour l'organisation économique et sociale du pays, les objectifs d'adhésion ? quelles seront les conséquences de ces objectifs sur les relations entre la Roumanie et la communauté internationale ? quel sera le coût économique, social et politique de l'adhésion ? et enfin et surtout, quel type de société la Roumanie souhaiterait-elle avoir dans 10 ou 20 ans ?

Dans le même temps, les parties prenantes au développement de la Roumanie se lassent de ce que l'on pourrait décrire comme un excès de stratégie. Comme nous le verrons plus en détail dans la partie consacrée au principe de prise en charge par le pays, entre 1997 et 2000 la Roumanie a engagé trois processus de grande ampleur qui visaient à créer une vision du développement à long terme pour le pays. Aujourd'hui, les parties

Encadré 5.2. Une vision commune pour la Roumanie — les consultations sur le CDI de 1999

La Roumanie devant être le premier pays à appliquer les principes du CDI, la Banque mondiale a commencé par organiser un vaste processus consultatif destiné à bâtir une vision commune de l'avenir du pays : 20 groupes de réflexion se sont réunis dans différentes parties du pays, rassemblant quelque 500 personnalités de la sphère gouvernementale, du secteur privé, de la société civile et de la communauté des bailleurs de fonds. Comme l'a expliqué le représentant d'une ONG basée en Roumanie : « C'était la première fois [dans le pays] que l'on demandait véritablement leur avis à toutes les parties concernées. À partir de là, beaucoup d'autres bailleurs de fonds et même les pouvoirs publics ont commencé à ouvrir leurs portes aux ONG. Le CDI a permis aux ONG de comprendre le rôle qu'elles pouvaient avoir, la manière dont elles pouvaient réellement influencer sur le cours des choses. »

Suite à cela, un plan a été élaboré pour institutionnaliser le processus par l'entremise d'un Secrétariat du CDI auprès du cabinet du Premier ministre. Bien que ce plan n'ait pas abouti à cause de l'instabilité politique et du changement de gouvernement amené par les élections de 2000, les participants interrogés dans le cadre de l'étude de cas ont néanmoins indiqué que les travaux de 1999 avaient permis d'identifier les deux principales attentes de la nation roumaine, à savoir faire reculer la pauvreté et adhérer à l'UE. La plupart des participants ont jugé cette expérience de consultation très positive.

Bien que la mise en œuvre des principes du CDI ait progressé depuis 2000, ni les pouvoirs publics, ni la Banque mondiale ne semblent avoir suffisamment pris la peine d'informer de ces progrès les personnes qui avaient participé aux consultations de 1999. La majorité des parties prenantes du développement interrogés dans le cadre de cette étude de cas pensent qu'il faudrait reprendre l'approche du CDI afin de rendre les pouvoirs publics plus comptables de leur action.

prenantes voudraient voir les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds privilégier davantage l'obtention de résultats, et non plus formuler des politiques à long terme. Le nouveau Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale pourrait permettre de faire la transition entre les stratégies et l'action en matière de réduction de la pauvreté.

Toutefois, les liens entre d'une part le Programme de gouvernement et le Plan d'action contre la pauvreté et d'autre part le processus budgétaire de l'État sont ténus. Il est donc essentiel de les resserrer car il s'agit de dispositifs stratégiques. Dans l'ensemble, il y a peu de rapports entre les chiffres publiés dans le budget et les sommes effectivement dépensées,

et les priorités budgétaires ne sont pas clairement énoncées. En 2002, la Banque mondiale a prêté son concours à la préparation d'un examen des dépenses publiques afin de résoudre ces problèmes.

Prise en charge par le pays

Il y a une réelle prise en charge par le pays lorsque ce ne sont pas les organismes d'aide au développement mais le pays bénéficiaire qui identifie les objectifs de développement et formule les stratégies. La démarche implique une participation large et régulière des parties concernées, et notamment le soutien public constant des dirigeants politiques ainsi que

l'adhésion entière des principaux décideurs. Elle permet de bâtir un consensus sur une vision du développement à long terme.

Succès enregistrés

Entre 1997 et 2000, pas moins de trois opérations de définition d'une stratégie ont été menées en Roumanie, sous l'impulsion de différents organismes de développement. Dans les trois cas, le processus a impliqué une large consultation des parties prenantes, dont beaucoup ont participé à deux de ces opérations, et certaines même aux trois.

La première, qui a produit la Stratégie nationale pour un développement durable, était appuyée par le PNUD. La seconde, qui a permis de formuler « Une vision commune pour la Roumanie », était organisée par la Banque mondiale pour aider la Roumanie en sa qualité de premier pays dans lequel le CDI a été lancé à titre de pilote. La troisième était axée sur l'élaboration d'une Stratégie économique à moyen terme (SEMT), condition nécessaire à l'adhésion du pays à l'Union européenne. De nombreux éléments de la SEMT ont été utilisés par le gouvernement élu en 2000 pour structurer son Plan d'action 2001-2004. Certaines synergies entre les trois opérations ont pu être exploitées. Par exemple, certains dirigeants politiques élus en 2000 avaient participé aux consultations sur le CDI de 1999, ce qui a eu un impact sur la SEMT.

Bien que l'adhésion à l'UE soit devenue la stratégie à long terme de facto de la Roumanie, on a pu observer récemment dans le pays plusieurs exemples — des « noyaux » — de processus consultatifs suivant le modèle du CDI, notamment un programme d'amélioration de l'environnement des affaires en Roumanie, le vote de la loi relative au libre accès aux informations d'intérêt public, basée sur la loi américaine sur la liberté de l'information, et les travaux de la Commission de lutte contre la pauvreté auprès du cabinet du Premier

ministre. La stratégie de développement de la vallée de Jiu est une retombée directe des consultations sur le CDI de 1999 (voir l'encadré 5.3).

Plan d'action sur l'environnement des affaires (BEAP). Lorsqu'elle est entrée dans l'ère post-communiste, la Roumanie comptait bien évidemment très peu d'entreprises privées. Elle a, par ailleurs, connu une croissance plus lente de son secteur privé et reçu moins d'investissements étrangers directs que la plupart des autres pays de la région. À la fin des années 90, plusieurs analyses ont montré que les cadres juridique, réglementaire et judiciaire de la Roumanie pouvaient faire obstacle au développement du secteur privé et de l'investissement étranger. C'est pourquoi une partie des ressources du Prêt à l'ajustement du secteur privé accordé en 2001 par la Banque mondiale devaient financer l'emploi d'un conseiller spécialisé dans l'environnement des affaires. L'éminente femme d'affaires roumaine nommée à ce poste a lancé une action de collaboration entre le secteur public et le secteur privé afin d'élaborer un plan d'action, le Plan d'action sur l'environnement des affaires (BEAP), dans le but de réduire les obstacles administratifs au commerce. La mise en œuvre de ce plan a été confiée à un département ministériel créé à cette fin. Différentes préoccupations concernant les grandes orientations et la participation ont été recensées dans 13 domaines, et plusieurs actions ciblées ont été engagées.

Loi relative à la liberté de l'information. L'adhésion de la Roumanie à l'OTAN est subordonnée notamment à l'instauration dans le pays de la primauté du droit, de la démocratie et des droits de l'homme — ce qui comprend l'accès des citoyens aux informations gouvernementales. Après des années de régime communiste, il n'a pas été facile à la Roumanie d'institutionnaliser la liberté d'accès à l'information. Toutefois, une coalition formée de législateurs, du ministère de l'Information publique et de groupes roumains et internationaux de défense de la démocratie et

des droits de l'homme, a réussi fin 2001 à faire voter la loi relative à la liberté d'accès aux informations d'intérêt public. Communément

appelée « loi sur la liberté de l'information », elle a eu le soutien des partis du gouvernement comme de l'opposition.

Encadré 5.3. La stratégie de développement de la vallée de Jiu : un modèle d'application du CDI à l'échelle régionale

Économiquement sinistrée, la vallée de Jiu a été l'objet d'une collaboration inspirée par le CDI visant à améliorer les conditions de vie de ses habitants. La vallée de Jiu est une région essentiellement minière, qui a été durement touchée par plusieurs vagues de rachats de contrats et de licenciements massifs de mineurs à la suite desquelles le nombre d'emploi dans cette industrie a diminué de plus de moitié, passant de 42 000 environ en 1997 à 18 200 en 2002. Faute de pouvoir trouver du travail ailleurs et de pouvoir se recycler, relativement peu de familles ont quitté la région. Cette situation, entre autres facteurs, a abouti à de nombreux troubles sociaux accompagnés, parfois, de violentes manifestations.

C'est dans ce contexte qu'une équipe constituée de membres des services de la Banque mondiale et du Secrétariat provisoire du CDI établi par le gouvernement a contacté des représentants locaux de la vallée afin de voir comment il serait possible d'utiliser l'approche participative du CDI pour élaborer un plan de développement. Un séminaire de deux jours organisé dans la vallée avec un grand nombre de parties prenantes a posé les fondements du projet : un comité directeur de 29 membres identifierait les problèmes de la région et les solutions possibles, et un organe représentatif plus large apporterait des éclairages supplémentaires.

Le processus a débouché sur un projet de stratégie de développement pour la vallée de Jiu, illustrant la vision des acteurs locaux sur les besoins, les priorités et les actions possibles. Le fait qu'un ensemble de parties prenantes se réunissent pour bâtir ensemble leur avenir constituait une première pour la région, mais le projet allait-il se concrétiser ?

Le retard pris dans l'avancement des travaux n'a pas manqué d'être préoccupant, mais à l'été 2002 le Gouvernement a annoncé un programme d'investissement de 360 millions de dollars pour la vallée de Jiu (la Banque mondiale et l'UE devant 7,6 millions de dollars sur un montant initial de 80 millions de dollars.) Malgré quelques différences notables, le plan du Gouvernement intègre largement les principaux aspects de la stratégie élaborée au niveau local. Le recours aux processus consultatifs du CDI a produit les résultats suivants dans le cas de la vallée de Jiu :

D'importants moyens ont été mobilisés pour mettre sur pied la stratégie de développement de la vallée.

D'importants moyens ont été mobilisés pour mettre sur pied la stratégie de développement de la vallée.

- L'Association de la vallée de Jiu, forum local rassemblant les acteurs régionaux et locaux, a été créée.
- Une commission interministérielle pour la vallée de Jiu a été constituée.
- La population a été fortement sensibilisée aux besoins de développement et aux possibilités stratégiques de la région.

Les résultats obtenus peuvent servir de modèle pour l'application de l'approche du CDI au niveau régional.

Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale. Ce plan a été rédigé en 2001 avec la participation des ministères centraux par l'intermédiaire de leurs commissions pour le dialogue social (constituées de représentants des pouvoirs publics, des employeurs et des travailleurs). Le Conseil économique et social national — avec les trois mêmes catégories de représentants — ainsi que des associations réunissant des collectivités locales et des commissions parlementaires chargées de la protection sociale y ont également contribué. Bien que le mandat des membres de la Commission de lutte contre la pauvreté s'achève avec les élections de 2004, ils ont néanmoins rédigé un plan d'action échelonné, comportant des recommandations pour la période 2002–2004 et définissant des orientations stratégiques qui couvrent une décennie et sont conformes aux objectifs de développement pour le Millénaire.

Difficultés à surmonter

Bien qu'il soit compréhensible que les principes du CDI soient passés au second plan depuis que l'adhésion à l'UE et à l'OTAN est devenue la première priorité de la Roumanie, de nombreux participants aux consultations sur le CDI de 1999–2000 sont déçus que le Cadre de développement intégré ait été mis en veilleuse. Un fonctionnaire roumain a rapporté à l'équipe chargée de l'évaluation que son ministre s'était enquis de ce qui était arrivé au CDI. De l'avis de ce fonctionnaire, les Roumains ont encore besoin d'« un cadre d'échanges pour débattre des grandes questions nationales et internationales, [et] qui permette à la société civile d'apporter aux pouvoirs publics un retour d'information sur leur action ». D'autres participants ont déclaré à l'équipe d'évaluation qu'ils étaient déçus de voir que les attentes générées par le processus de consultation sans précédent organisé autour du CDI n'avaient pas débouché sur des résultats concrets.

Le Gouvernement roumain offre aux différentes parties prenantes certaines voies de consultation

sur l'action publique, mais elles ne sont pas aussi étendues que le processus du CDI en 1999. Il s'agit notamment des dialogues sociaux organisés par le Conseil économique et social national, et des consultations organisées avec des groupes d'intérêt par le ministère du Développement et de la prévision pour suivre les progrès économiques du pays.

Comme l'ont indiqué un certain nombre de personnes dans le questionnaire d'évaluation, il reste à améliorer l'efficacité de ces consultations. Pour ce faire, plusieurs moyens peuvent être envisagés :

- inclure un vaste éventail de représentants de la société ;
- faire appel à des experts locaux susceptibles d'apporter informations et conseils ;
- utiliser un ensemble d'outils, notamment les médias, l'internet et les groupes de réflexion pour communiquer les conclusions et les résultats des consultations.

Il convient également de mettre en place une communication plus efficace et plus effective entre les parties prenantes. Bon nombre des spécialistes du développement et des décideurs du pays jugent indispensables d'améliorer la circulation des informations, surtout lorsqu'on se trouve face à des capacités institutionnelles limitées, à une pléthore de nouvelles réglementations sans directives d'application, et à des tendances à la centralisation et au compartimentage sectoriel qui peuvent aller à l'encontre de l'approche globale et intersectorielle du CDI. Le fait de relier les initiatives isolées déjà existantes qui s'inspirent du CDI (par exemple le Plan d'action sur l'environnement des affaires et la loi sur la liberté de l'information) par la communication et par des programmes ou des projets apparentés, pourrait également aider à promouvoir les principes du CDI.

Partenariat piloté par le pays

Seule économie en transition parmi les pays faisant l'objet d'une étude de cas, la Roumanie n'a pas de Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté sur la base duquel les bailleurs de fonds pourraient s'organiser, comme cela se passe dans les pays à faible revenu. Bien que certains organismes intègrent leur aide dans le cadre de la Stratégie économique à moyen terme de la Roumanie et dans le Programme de gouvernement et le Plan d'action associé, la plupart des projets d'assistance continuent d'être dictés par les bailleurs de fonds. La coordination de l'aide économique globale est limitée et fonctionne mal. Un représentant des bailleurs de fonds avance l'explication suivante : « Oui, les pouvoirs publics devraient le faire, mais ils ont déjà des problèmes avec leur coordination interne. » En outre, la coordination est aussi insuffisante entre les différentes parties prenantes ; à quelques rares exceptions près, elle n'est organisée ni par les autorités nationales, ni par les bailleurs de fonds.

Succès enregistrés

Pour l'essentiel, la coordination de l'aide en Roumanie reste cantonnée au niveau des projets. Elle se fait rarement au niveau sectoriel, et pratiquement jamais au niveau national, sauf dans deux domaines : la protection de l'enfance et la lutte contre le VIH/SIDA.

L'Autorité nationale pour la protection de l'enfance a été créée en 1999 pour répondre à l'inquiétude grandissante de la communauté internationale face à l'augmentation du nombre d'enfants abandonnés et placés en institution.

Un « Groupe de haut niveau » — constitué effectivement d'ambassadeurs, de hauts fonctionnaires et de chefs des représentations locales d'organismes bailleurs de fonds — est arrivé à un consensus sur

la nécessité de réduire progressivement les aides aux institutions de placement traditionnelles et de confier les enfants abandonnés à des familles d'accueil. Parallèlement, l'approche suivie encourage les actions entreprises pour prévenir au premier chef l'abandon des enfants.

Le Groupe exécutif de l'Autorité pour la protection de l'enfance, composé de 20 membres, continue de se réunir. Il comprend 15 représentants de l'administration centrale et des administrations locales, un représentant de la Fédération des ONG et quatre membres d'organismes bailleurs de fonds — l'UE, l'UNICEF, l'OMS et la Banque mondiale. Il a notamment élaboré des réformes structurelles du système de protection de l'enfance et mis en place un système efficace d'échanges d'information entre les participants sur les programmes et les actions menées.

L'autre exemple de rassemblement national de différentes parties prenantes est la Commission nationale intersectorielle de lutte contre le VIH/SIDA. Créée par le gouvernement en réponse aux craintes exprimées à l'intérieur du pays et dans le monde entier, la Commission dispose d'un Secrétariat permanent au ministère de la Santé et de la famille, assisté de six groupes de travail chargés de différents sous-domaines, notamment la protection sociale et le traitement et la prévention de la transmission de la mère à l'enfant, qui opèrent au niveau de l'administration centrale et des administrations locales. Le président de la Commission a son bureau au cabinet du Premier ministre, et les vice-présidents viennent des ministères concernés ainsi que de l'Union nationale des personnes affectées par le VIH. Les derniers membres représentent d'autres ministères et organismes, des bailleurs de fonds importants et des ONG.

Difficultés à surmonter

Les hauts responsables du ministère des Finances publiques seraient favorables à ce que le pays pilote

des partenariats, ne serait-ce que pour s'assurer que les projets proposés concordent avec le Plan d'action pour le Programme gouvernemental de la Roumanie. Sur le plan pratique toutefois, plusieurs problèmes se posent : le manque de données sur l'aide actuelle sous forme de dons, l'absence d'accord au sein du gouvernement et parmi les bailleurs de fonds sur le choix du ministère qui sera chargé d'organiser la coordination de l'aide, et les capacités insuffisantes des pouvoirs publics à piloter des partenariats dans le domaine de l'aide.

En raison notamment du petit nombre d'accords et de projets cofinancés, les procédures varient énormément d'un bailleur de fonds à l'autre, ce qui génère des coûts de transaction élevés pour l'État roumain. En outre, à cause du manque de coordination de l'aide, le nombre de donateurs voulant opérer dans certains secteurs est trop élevé pour être bien gérable, tandis que l'aide offerte est insuffisante dans d'autres secteurs.

Les questions que posent encore les partenariats à ce jour sont notamment : « Quel doit être le rôle de l'UE, premier bailleur de fonds de la Roumanie, et des trois autres principaux donateurs que sont la BERD, le FMI et la Banque mondiale, dans le domaine de la coordination de l'aide ? » et « Faut-il encourager un plus grand nombre de donateurs bilatéraux à cofinancer des programmes avec d'autres bailleurs de fonds, ou les engager à apporter une aide d'envergure sectorielle sous la forme d'un appui budgétaire direct à l'État ? »

Au moment de l'étude de cas, le ministère roumain des Finances publiques prévoyait de constituer une base de données complète sur les aides fournies, avec l'appui que lui avaient promis le PNUD et la Banque mondiale. Il serait aussi souhaitable, par exemple, de tenir des réunions régulières entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds pour discuter des questions de politique, de stratégie et de procédure. (La dernière réunion du Groupe consultatif pour la Roumanie a eu lieu en 1999.)

Enfin, l'appareil d'État devrait mettre des moyens en œuvre pour renforcer les capacités de gestion de l'aide, et désigner un ministère chargé d'encadrer les activités dans ce domaine — compte tenu de son rôle prépondérant dans le processus budgétaire, le ministère des Finances serait un choix logique.

Priorité aux résultats

Bien que l'application du principe du CDI selon lequel la priorité doit être donnée aux résultats soit aujourd'hui en meilleure voie en Roumanie, les efforts en ce sens ne font que débuter. Dans cette démocratie naissante, les citoyens roumains ont besoin d'être mieux informés et d'acquiescer les moyens d'exiger des résultats de leur gouvernement.

Succès enregistrés

Les Roumains ont malgré tout commencé à suivre la voie nécessaire pour responsabiliser les pouvoirs publics. Le pays a voté fin 2001, avec le soutien d'ONG locales et d'au moins un bailleur de fonds bilatéral, une loi garantissant la liberté d'accès aux informations sur l'action des pouvoirs publics. Le ministère de l'Information publique a publié un guide expliquant les informations disponibles et comment y avoir accès, et indiquant celles dont l'accès peut encore être restreint. Par ailleurs, la loi anti-secret vise à donner aux citoyens accès au processus de réforme du cadre juridique et réglementaire en rendant publics les débats sur les initiatives en instance.

D'une manière générale, la capacité du Gouvernement roumain à suivre et communiquer les résultats obtenus en matière de développement reste médiocre. Le ministère de la Santé et de la Famille a montré en 1997 sa volonté de privilégier les résultats lorsqu'il a mis l'accent sur les soins préventifs ; tous les ministères ont maintenant entrepris d'adopter des indicateurs de résultats dans le cadre d'un système d'établisse-

ment de budgets-programmes pour l'ensemble des administrations publiques. Mais il reste beaucoup de chemin à parcourir avant que l'administration centrale ne puisse exploiter les informations obtenues sur les résultats pour faire ses choix budgétaires.

Le schéma national de développement de la Roumanie, défini dans le Programme gouvernemental pour 2001–2004 et dans le Plan d'action associé, contient une longue liste d'objectifs classés en 38 « domaines » (par exemple la politique financière, le marché de l'emploi et la protection sociale). Toutefois, bien que le Plan d'action précise les étapes à suivre pour parvenir à chaque objectif, les progrès ne peuvent être quantifiés que pour un petit nombre d'eux seulement. Parmi ces derniers figurent la limitation du déficit budgétaire annuel à un pourcentage stipulé du PNB, et la fixation du pourcentage des entreprises d'État qui doivent être privatisées.

Le ministère du Développement et de la Prévision est chargé de préparer un certain nombre de rapports présentant les progrès réalisés dans la mise en œuvre des programmes du gouvernement. En dehors du Plan d'action du Programme gouvernemental, ces programmes comprennent le Plan économique de préadhésion en vue de l'entrée de la Roumanie dans l'UE et le Plan d'action sur l'environnement des affaires.

Dans le Plan d'action pour le Programme gouvernemental, l'objectif de réduction de la pauvreté n'est appuyé que par une seule mesure, axée sur les moyens mis en œuvre — ce qui est manifestement insuffisant pour constituer une stratégie achevée de lutte contre la pauvreté. En revanche, le Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale (préparé dans la perspective de l'entrée de la Roumanie dans l'UE) est plus complet. L'un des objectifs prioritaires du plan pour 2001–2004 est de mettre en place un système de suivi permettant de mesurer l'avancement de la réalisation du plan.

Difficultés à surmonter

Le ministère des Finances publiques est chargé d'analyser le budget central par secteur — à partir des informations des ministères et des organes concernés ainsi que des collectivités locales — puis d'intégrer les budgets de chaque ministère dans un budget d'ensemble. Il reconnaît toutefois que ce travail d'analyse est pour l'instant très limité parce que les compétences sectorielles de ses services sont encore embryonnaires. Les budgets sont encore généralement établis en fonction des niveaux de dépenses antérieurs.

L'équipe d'évaluation a recueilli différents avis sur les possibilités d'application effective de la loi sur la liberté de l'information et de la loi anti-secret. La mise en œuvre de la première pose notamment le problème du niveau des ressources publiques disponibles, car elle nécessitera une large campagne d'information du public et un renforcement des effectifs de tous les organes concernés. Par ailleurs, si les autorités sont optimistes sur leurs capacités de mise en œuvre de la loi anti-secret, les ONG craignent que ces capacités ne soient totalement absorbées par la gigantesque tâche qui consiste à adapter la législation et la réglementation de la Roumanie aux exigences de l'UE.

Les objectifs de développement internationaux peuvent contribuer à générer une demande de résultats mesurables ; c'est ce rôle que pourraient jouer, en Roumanie, les valeurs cibles établies dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies en 2000. Toutefois, même si le Plan d'action contre la pauvreté adopté par le pays fait écho dans une certaine mesure au contenu des ODM, il contient beaucoup moins de valeurs cibles.

Améliorations à apporter

Que faudrait-il faire pour que la Roumanie se mette plus rapidement à mesurer le développement d'après les résultats et non d'après les moyens mis en œuvre. Selon une étude de 2001 de la Banque

mondiale, six grandes actions devront être menées pour introduire en Roumanie un mode de gestion axé sur les résultats dans le fonctionnement de l'appareil d'État. Il conviendra de :

- définir clairement les responsabilités premières au niveau ministériel afin de garantir le succès de l'approche axée sur les résultats ;
- renforcer le travail déjà engagé pour établir des budgets-programmes, et notamment l'audit mené par la Cour des comptes pour évaluer les efforts de tous les ministères sectoriels dans ce domaine ;
- faire de la gestion axée sur les résultats une priorité absolue de l'administration centrale, et développer les capacités nécessaires pour la mettre à exécution ;
- élaborer une stratégie permettant d'amener progressivement ce mode de gestion jusqu'au niveau local ;
- améliorer les capacités statistiques nationales ;
- encourager les bailleurs de fonds à promouvoir de façon coordonnée la gestion axée sur les résultats.

Un élément supplémentaire, étroitement lié à ce qui précède, doit être considéré, à savoir la nécessité d'une réforme du service public, notamment une réforme des rémunérations (beaucoup de fonctionnaires sont tellement mal payés qu'ils doivent avoir un deuxième emploi) et l'introduction progressive d'un lien entre rémunération et performance. Le ministère britannique du Développement international (DFID) a financé le recrutement d'un conseiller auprès du cabinet du Premier ministre, chargé de travailler à la réforme du service public, et entre autres à l'adoption d'un système de rémunération au mérite pour les hauts fonctionnaires.

Actuellement toutefois, l'approche du développement de la Roumanie reste axée sur les moyens mis en œuvre au lieu des résultats ; les programmes et les projets sont rarement liés à des objectifs d'amélioration des conditions de vie. L'adaptation de la législation et de la réglementation et l'élaboration de nouvelles stratégies contribuent certes largement à la modernisation de la Roumanie en vue de son adhésion à l'UE, mais le fait d'intégrer toutes ces activités dans le cadre plus large des ODM pourrait replacer le développement du pays dans les contextes des améliorations de plus vaste portée que les gouvernants du monde se sont engagés à apporter en termes de qualité de vie. Une telle démarche pourrait aussi permettre à la Roumanie de passer d'une situation où l'aide est essentiellement dispensée sous la forme de programmes et de projets dissociés les uns des autres et encadrés par des consultants, à un schéma de développement plus cohérent — où la mesure des résultats aura une plus grande place.

Interactions entre les principes du CDI

Le processus consultatif national qui a lancé le CDI en Roumanie en 1999 a à la fois dessiné les contours d'une vision globale du développement et préparé le terrain à l'adhésion du pays à cette vision. Toutefois, ce qui aurait pu devenir un schéma de développement à long terme a été supplanté par les conditions d'adhésion à l'UE et à l'OTAN qui servent aujourd'hui de lignes directrices pour l'organisation du développement du pays.

Par conséquent, la stratégie d'adhésion de la Roumanie à l'UE, telle qu'elle est formulée dans plusieurs instruments — la Stratégie économique à moyen terme, le Programme gouvernemental et le Plan d'action, 2001–2004, et

maintenant le Plan national de lutte contre la pauvreté et pour l'intégration sociale — peut être considérée comme un schéma de développement global axé sur le long terme.

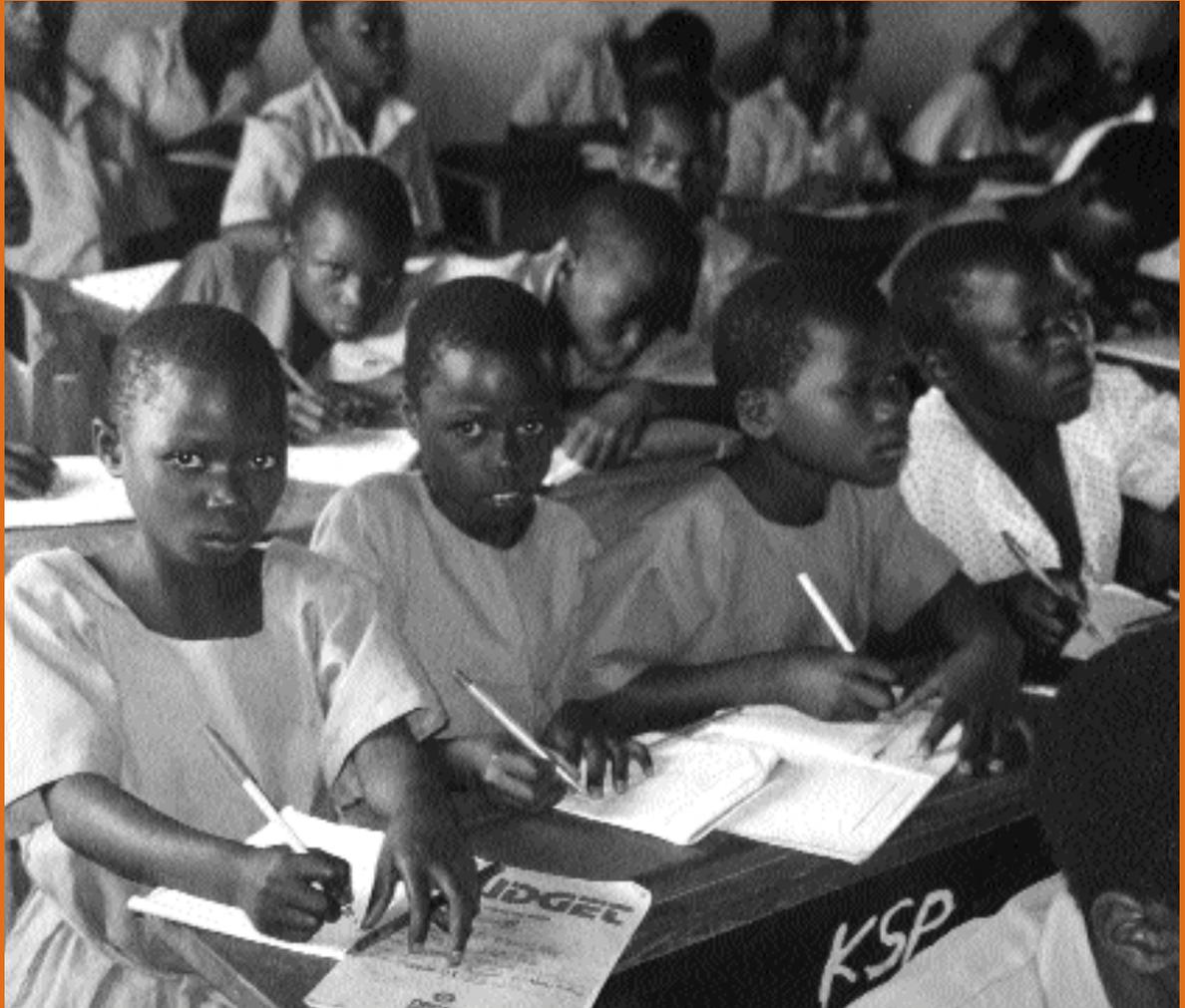
Reste néanmoins à savoir dans quelle mesure la société civile, le secteur privé et la population dans son ensemble donnent leur adhésion à cette stratégie de facto. En outre, les liens entre cette stratégie et le processus central de budgétisation et de dépense restent ténus ; si ces liens ne sont pas renforcés, la stratégie ne pourra pas être totalement poursuivie. On voit mieux les interactions avec les principes du CDI au niveau sectoriel et local, au moins pour trois d'entre eux : la stratégie, la prise en charge et le partenariat. Les trois ont par exemple été appliqués dans le Plan d'action sur l'environnement des affaires, la loi sur la liberté de l'information et la stratégie de développement de la vallée de Jiu.

Proposition

Bien que la priorité donnée par la Roumanie à son adhésion à l'UE et à l'OTAN ait fait passer le CDI au second plan, de nombreux observateurs ont déclaré à l'équipe d'évaluation qu'une structure de type CDI restait nécessaire. Selon un fonction-

naire : « Il nous faut un cadre d'échanges qui permette à la société civile d'apporter aux pouvoirs publics un retour d'information sur leur action ». Un grand nombre de dirigeants roumains interrogés à l'occasion de cette étude de cas ont effectivement exprimé le souhait que l'initiative du CDI soit réactivée.

Dans un premier temps, il pourrait être utile de faire le bilan des réalisations conformes à l'esprit du CDI et de les comparer aux objectifs de départ formulés en 1999. Les bailleurs de fonds — en particulier la Banque mondiale — pourraient apporter un important appui financier et intellectuel aux institutions et aux experts roumains afin de nourrir les « noyaux » actuels du CDI (par exemple le Plan d'action sur l'environnement des affaires et la loi sur la liberté de l'information), en cherchant à mettre en place des mécanismes d'échanges et de rencontres. Si l'on veut un CDI décentralisé en Roumanie, il faut s'attacher à mettre en œuvre des ressources et des mécanismes propres à développer ces noyaux, afin qu'un vaste consensus puisse s'instaurer en faveur du programme de développement du pays et que les dirigeants roumains et les partenaires mondiaux pour le développement du pays soient mis dans l'obligation de présenter les résultats de leur action.



Yosef Hadar

Ouganda

Méthode de travail

L'étude du cas de l'Ouganda a été réalisée au cours d'une mission qui s'est déroulée entre le 25 octobre et le 23 novembre 2001. Ses conclusions sont présentées par rapport aux quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays, et la priorité donnée aux résultats. L'équipe a utilisé les différentes méthodes indiquées ci-après pour recueillir des informations et des avis :

- recherche documentaire ;
- administration d'un questionnaire d'enquête à un groupe de 33 personnes composé de membres de l'administration centrale, de représentants de groupements d'ONG et d'employés de plusieurs entreprises privées (au nombre des groupes non représentés figurent les églises, les syndicats, les associations patronales et les administrations locales) ;
- entretiens avec des personnes détenant des informations importantes et d'autres représentants des administrations centrale et locales, du parlement, de la société civile et d'organismes du secteur privés, et avec les représentants dans le pays des bailleurs de fonds — 150 personnes au total.

La recherche documentaire a consisté à examiner les tendances économiques, sociales et politiques observées dans le pays, notamment les indicateurs de développement dans le domaine de l'éducation, de la démographie et de la santé, ainsi que l'évolution des profils de pauvreté et du clivage entre habitants des villes et des campagnes.

Toutes les parties prenantes rassemblées lors d'une réunion de groupe ont répondu au questionnaire établi pour l'enquête. Les résultats obtenus ont été ensuite communiqués à un groupe de parlementaires et à d'autres parties prenantes qui avaient aussi répondu au questionnaire. Les entretiens ont été de trois types : entretiens menés auprès de sources d'information importantes, sélectionnées sur la base de leur connaissance du sujet, de leur ancienneté dans des organismes ou des secteurs clés, ou sur recommandation ; des entretiens de groupe avec différentes parties prenantes, notamment des parlementaires et des représentants de l'État ; et des réunions de groupe avec des représentants de conseils de district et de la société civile locale.

- Il a été décidé de procéder à un examen approfondi des secteurs de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement parce que l'application des principes du CDI semble avoir progressé dans ces derniers. Le secteur agricole a été retenu en raison de sa contribution fondamentale à l'économie ougandaise ; 80 % de la population vit en zone rurale.
- Les districts ont été sélectionnés de manière à représenter la diversité des situations socio-économiques : Pallisa est un district relativement pauvre, Jinja un district relativement riche, tandis que Kamuli se trouve dans une situation intermédiaire. Le choix des districts crée toutefois un biais régional dans la mesure où ils se trouvent tous les trois dans la partie orientale de l'Ouganda.

Un autre biais méthodologique tient à la méthode d'échantillonnage utilisée pour sélec-

tionner les représentants des principaux groupes de parties prenantes : les personnes interrogées étant en majorité basées à Kampala, la population urbaine est sur-représentée. Ce biais est partiellement atténué par l'inclusion d'organisations de la société civile coiffant un ensemble d'ONG locales (par exemple le Forum des ONG ougandaises et DENIVA).

Malgré ces limitations, l'équipe d'évaluation, dirigée par John Eriksson du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, estime que les informations produites par cette étude de cas décrivent de manière réaliste la mise en œuvre du CDI en Ouganda. Les représentants issus de la société civile, des services de l'État, des organismes bailleurs de fonds, du parlement et du secteur privé qui ont été consultés — 150 au total — sont parmi ceux qui connaissent le mieux la problématique du développement en Ouganda. Leurs apports ont, en outre, été complétés et corroborés par des recherches documentaires.

L'équipe chargée de cette étude juge que l'ensemble des informations recueillies donne une image valide des progrès accomplis au plan de l'application des principes du CDI. Outre John Eriksson, l'équipe se composait de Mirafe Marcos, du Département de l'évaluation des opérations, de David Pedley, du ministère britannique du Développement international, et de Rosern Rwampororo, consultant.

Un pays qui renaît de ses cendres

Spécificités du pays

Dans les six pays ayant fait l'objet d'une étude de cas, certains éléments de l'approche du Cadre de développement intégré étaient déjà en place lorsque le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a officiellement lancé le CDI en

1999. Dans cinq d'entre eux toutefois, ces éléments précurseurs n'avaient guère produit de résultats, essentiellement faute d'un plan d'action pour traduire les principes théoriques dans la réalité d'un budget.

Seul l'Ouganda faisait exception. Non seulement les principes de développement annonçant le CDI étaient établis bien avant le lancement officiel du CDI, mais la formulation des principes s'était accompagnée d'un programme d'action complet axé sur la réduction de la pauvreté. Lancé en 1997, le Plan national d'action pour l'élimination de la pauvreté (PEAP) était — et reste — fondé sur des approches de portée sectorielle s'inscrivant dans le cadre de dépenses à moyen terme du pays. Autre élément précurseur du CDI, les bailleurs de fonds avaient accepté que le PEAP ougandais serve de cadre à la fourniture de l'aide au pays, comme en témoigne l'amélioration de la coordination de leurs actions respectives et l'augmentation de leur appui au budget central de l'Ouganda.

L'Ouganda a élaboré ces principes qui préfigurent le CDI dans le but de reconstruire un pays déchiré par près de 15 années de guerre civile et de mauvaise gestion des finances publiques. Mus par la nécessité d'assurer la sécurité et la stabilité, les dirigeants de l'après-guerre ont établi un dialogue avec les différentes factions pour mettre en place un nouveau gouvernement et élaborer des politiques de réforme économique — par exemple en recueillant l'avis non seulement des ministères concernés, mais aussi des universitaires et des élus. Cette approche a permis d'obtenir l'adhésion d'une grande partie du pays au processus et à ses résultats.

Le fait que l'Ouganda ait réussi à stabiliser sa situation économique a encouragé les bailleurs de fonds internationaux, y compris la Banque mondiale qui est de loin le principal donateur, à lui fournir des aides importantes. Pendant la période 1998–2000, l'aide internationale a couvert un peu plus des deux tiers des dépenses publiques de l'État ougandais et représenté 11 % du revenu national brut du

pays (RNB) (contre 3 % du RNB en moyenne pour les pays à faible revenu). Le secteur privé a également réagi favorablement à l'amélioration du climat économique en Ouganda : sa part du PIB est passée d'environ 8 % en 1990–1991 à près de 12 % en 1996–1997. Sur la période 1999–2000, l'investissement privé a représenté en moyenne environ 11 % du PIB.

La stabilisation économique et l'aide concertée des bailleurs de fonds ont conjointement produit des résultats remarquables. Le taux d'inflation du pays, qui avait dépassé les 40 % en 1992, a été ramené à moins de 10 % entre 1994 et 2000. Le taux de croissance du PIB s'est établi en moyenne à 6,4 % par an dans les années 90, puis à 5,1 % en 1999–2000, et à 5,6 % en 2001–2002.

Réduction de la pauvreté. Dès 1995, la situation économique de l'Ouganda était suffisamment stable pour que le gouvernement lance une grande offensive nationale contre la pauvreté. Le coup de départ a été donné par le président Yoweri Museveni à la suite de la publication par la Banque mondiale du projet de memorandum économique sur l'Ouganda. Le président Museveni a chargé une Équipe nationale spéciale pour l'élimination de la pauvreté de s'attaquer beaucoup plus vigoureusement au problème de la pauvreté, comme le préconisait le memorandum économique. Les consultations tenues durant 18 mois avec une large gamme de parties prenantes ont débouché sur le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PEAP).

Lancé en 1997 et révisé en 2000, le PEAP reconnaît que si la croissance économique est une condition nécessaire pour faire reculer la pauvreté, d'autres facteurs entrent également en jeu. Il faut notamment assurer une bonne gouvernance, améliorer la situation sanitaire, l'éducation et le logement, et aussi donner aux citoyens davantage accès aux services, à l'information et à des activités rémunératrices. (Voir l'encadré 6.1 qui présente les indicateurs sociaux et économiques de base.)

Le PEAP constituait un schéma de développement global axé sur le long terme, ciblé sur la réduction de la pauvreté, qui préfigurait les objectifs primordiaux du CDI. De ce fait, lorsque le concept du CDI a été officiellement lancé par la Banque mondiale en 1999, le PEAP, qui avait déjà introduit la notion de prise en charge par le pays, est devenu l'instrument consacré pour la mise en œuvre des principes du CDI — ce à quoi la vision globale adoptée avant l'heure par l'Ouganda pour combattre la pauvreté avait beaucoup contribué.

Problèmes à résoudre

Bien que l'Ouganda soit parvenu à stabiliser sa situation économique et à faire nettement reculer la pauvreté, plusieurs problèmes risquent de gêner sa progression. Il s'agit notamment des ponctions sur les ressources du pays dues aux rébellions dans deux zones frontières et à la lutte contre le VIH/SIDA. Le Nord, en proie à des conflits, est la seule région de l'Ouganda où la pauvreté a augmenté au lieu de diminuer. En outre, bien que l'Ouganda ait commencé à déléguer aux administrations locales la planification, la fourniture et la gestion des services de base, il reste beaucoup à faire pour développer les capacités et les compétences locales de manière à ce que les districts et les communes puissent effectivement assurer ces services.

Par ailleurs, bien que le volume important d'aide internationale reçu par l'Ouganda sous forme de dons et de prêts soit évidemment une bonne chose, il a également ses revers : une part croissante de cette aide est structurée de manière à appuyer directement le budget général ou des secteurs particuliers — et son utilisation est donc, de l'avis des donateurs, plus difficile à contrôler que l'aide accordée au titre de projets. Enfin, l'appréciation de la monnaie et le caractère insoutenable de la dette sont maintenant aussi jugés préoccupants.

Encadré 6.1. L'Ouganda en bref

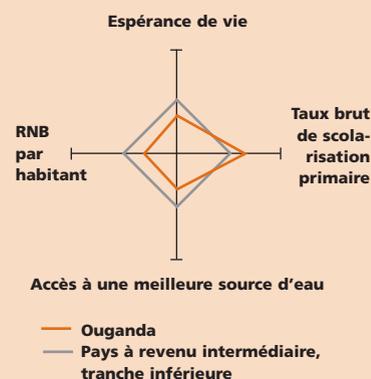
PAUVRETÉ et INDICATEURS SOCIAUX

	Ouganda	Afrique saharienne	Faible revenu
2001			
Population, à mi-année (millions)	22,8	674	2 511
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	260	470	430
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	6,0	317	1 069

Estimations les plus récentes (dernière année disponible, 1995-2001)

Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	35
Population urbaine (% de la population totale)	13	32	31
Espérance de vie à la naissance (années)	42	47	59
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	88	91	76
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans)	38
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	52	55	76
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	38	37	37
Taux brut de scolarisation primaire (% de la population d'âge scolaire)	128	78	96
Garçons	132	85	103
Filles	124	72	88

Losange du développement *



Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par l'Ouganda au regard de chacun des quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays, et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans l'Introduction du présent rapport). Chaque section présente successivement les succès enregistrés et les difficultés à surmonter.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Succès enregistrés

Le rôle fondamental du Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Le PEAP est maintenant bien établi en tant que cadre stratégique du développement de l'Ouganda. Il a été largement diffusé dans l'ensemble des services centraux de l'État, au niveau des districts et auprès du parlement, ainsi que dans les grandes organisations de la société civile et dans le

secteur privé. Faisant office de schéma de développement intégré pour l'Ouganda, le PEAP présente plusieurs caractéristiques importantes :

- *tous les objectifs sont articulés* dans l'optique non pas seulement de faire reculer la pauvreté, mais de l'éliminer totalement. Un grand nombre d'objectifs secondaires du PEAP correspondent aux objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) adoptés plus récemment par la communauté internationale. Plusieurs des objectifs primordiaux du PEAP sont plus ambitieux que les ODM ;
- *le PEAP a une utilité pratique*, car il a généré des plans d'action sectoriels sur cinq à dix ans. Parce que les parties prenantes des pouvoirs publics, de la société civile et des bailleurs de fonds travaillent ensemble depuis longtemps au niveau sectoriel, il a été possible d'élaborer des stratégies réalistes dans lesquelles les plans sont établis en fonction des ressources disponibles ;
- *les contraintes budgétaires sont serrées* par suite de l'ancrage du PEAP au cadre de dépenses à moyen terme. Un encadrement ferme, dans un contexte économique stable, favorise la bonne exécution du budget ;
- *le PEAP est un cadre évolutif*, car il est réexaminé régulièrement pour tenir compte de l'évolution des besoins des pauvres, tels qu'elle ressort des données fiables produites par le suivi des tendances de la pauvreté.

Le PEAP, qui est largement reconnu comme un plan directeur rigoureux, pertinent au plan opérationnel, pour réduire la pauvreté en Ouganda, a une autre fonction au regard de l'aide. En effet, son résumé constitue le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) que doit présenter tout pays sollicitant un allègement de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Le Gouvernement ougandais a fait valoir avec succès que, dans la mesure où le PEAP constituait déjà un

document de stratégie axé sur la réduction de la pauvreté, élaborer un autre document très similaire ne serait pas faire bon usage du peu de ressources humaines dont le pays dispose. La Banque mondiale appuie la mise en œuvre et le suivi du PEAP/DSRP de l'Ouganda par le biais de crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté — des crédits auparavant affectés à des programmes précis du gouvernement.

Les économies permises par l'allègement de la dette (98 millions de dollars en 2000–2001) permettent de consacrer des ressources du budget de l'administration centrale au financement d'actions de lutte contre la pauvreté et au suivi de leurs résultats. S'il faut s'en féliciter, le déblocage de fonds dans le cadre de l'Initiative PPTE génère néanmoins des attentes qui doivent être gérées avec circonspection. L'Ouganda a créé un Fonds d'action contre la pauvreté (PAF) pour identifier ces ressources dans le budget, ce qui permettra de mieux rendre compte de la manière dont elles sont dépensées.

Difficultés à surmonter

Financement du PEAP et gestion des attentes. Parce que les programmes du PEAP ne peuvent pas être tous financés à moyen terme, des décisions difficiles doivent être prises pour redéfinir l'ordre de priorité des dépenses actuelles, mobiliser de nouvelles ressources, réduire les coûts et/ou revoir à la baisse certaines valeurs cibles du PEAP et repousser les échéances — autant d'actions qui exigeront de faire preuve de rigueur budgétaire. Les pouvoirs publics se sont engagés à préparer un cadre de dépenses à long terme qui formalisera complètement les besoins de financement du PEAP et garantira que les affectations budgétaires sont alignées sur les coûts du PEAP.

Prise en charge par le pays

Succès enregistrés

Une équipe dirigeante fermement attachée aux réformes. Depuis que l'inflation a été maîtrisée en

1992–1993, les hauts responsables gouvernementaux se montrent résolus à poursuivre des réformes économiques majeures et à orienter la stratégie de développement sur la réduction de la pauvreté. Ils ont également donné à des fonctionnaires opérant à des échelons de l'administration moins élevés la possibilité d'élaborer et d'exécuter des stratégies d'élimination de la pauvreté.

Un ministère chef de file déterminé à faire fond des réformes antérieures. Guidé par un secrétaire permanent clairvoyant et appuyé par une équipe d'économistes hautement compétente, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MFPED), fort de ses succès sur le plan des réformes macroéconomiques, est devenu le principal architecte du PEAP. Le MFPED a engagé les ministères sectoriels à se mobiliser contre la pauvreté et a aussi encouragé les autres parties prenantes — société civile, bailleurs de fonds et ONG — à s'impliquer davantage dans l'élaboration des politiques de lutte contre la pauvreté et dans le suivi des résultats. Le MFPED a activement contribué à l'adoption d'un processus de planification à l'échelle du secteur, reliant les budgets aux programmes d'investissement stratégique des ministères ; tant les ministères que les groupes de travail sectoriels interviennent aujourd'hui de façon importante dans le processus budgétaire.

Un mouvement d'intégration des bailleurs de fonds dans le processus budgétaire. Le processus budgétaire devenant plus transparent, certains bailleurs de fonds ont commencé à replacer leurs financements dans le contexte du système budgétaire national et à engager des ressources plus tôt dans le cycle budgétaire. Les pouvoirs publics ont ainsi mieux pu maîtriser le processus budgétaire et, ce faisant, améliorer l'efficacité et l'efficience des dotations budgétaires. Et comme les ministères sectoriels ont directement accès à un plus grand volume de ressources financières, ils sont incités à élaborer des programmes de portée sectorielle.

Le MFPED, principal coordinateur de l'activité des bailleurs de fonds et des groupes de travail sectoriels. Le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a forgé des accords entre des bailleurs de fonds et des ministères sectoriels pour qu'ils travaillent à l'intérieur des systèmes et des cadres gouvernementaux. Ce changement a été facilité par le fait que certains organismes — en particulier la Banque mondiale et le DFID — ont accepté de passer du rôle de réalisateur de programmes à celui d'agent de financement de programmes. En outre, le gouvernement a regroupé en un Centre de coordination de l'aide rattaché au MFPED des unités de coordination de l'aide qui étaient auparavant réparties entre plusieurs ministères. Ainsi, les projets financés par les bailleurs de fonds restent dans les limites des plans d'investissements sectoriels, et il n'est guère possible aux donateurs d'inciter les ministères sectoriels à entreprendre des projets dans lesquels les priorités seraient définies par les donateurs et non par le pays. Toutes les propositions de projets financées par des bailleurs de fonds doivent être visées par le Centre de coordination de l'aide et le Comité du développement du gouvernement, qui est présidé par le MFPED.

La plus grande marge de manœuvre financière permise par l'allégement de la dette et l'aide des bailleurs de fonds est exploitée de manière novatrice pour lutter contre la pauvreté. Le MFPED a non seulement instauré la rigueur budgétaire mais aussi montré la voie en imposant des principes de discipline en matière d'emprunt et de prudence dans la gestion de la dette. Le ministère a négocié des réductions et des rééchelonnements importants des dettes contractées envers la plupart des créanciers bilatéraux, et a mis au point des stratégies pour éliminer pratiquement tous les prêts commerciaux et apurer la majeure partie des montants dus au titre des pénalités et des arriérés. Il a d'autre part institué une politique qui consiste à chercher à obtenir des dons avant d'emprunter. Lorsque la seule solution est de recourir à l'emprunt, celui ne peut être

contracté qu'à des conditions concessionnelles comparables à celles de l'IDA.

Le pouvoir et la responsabilité de la prise de décision sont transférés de l'administration centrale aux administrations locales. La vaste décentralisation instituée par le Local Governments Act de 1997 renforce la prise en charge du processus par le pays en donnant aux autorités locales, et aux citoyens qui les élisent, la maîtrise d'un plus large éventail de politiques et de décisions. Un certain nombre de bailleurs de fonds apportent une aide aux districts en vue de renforcer les capacités locales. Ces efforts s'inscrivent dans le cadre, notamment, du Programme de développement des administrations locales de la Banque mondiale et du projet entrepris par l'USAID pour renforcer la décentralisation. Bien que le mouvement de décentralisation ait eu des résultats divers selon les districts, en règle générale il a beaucoup rapproché les citoyens ordinaires des niveaux de décision et d'élaboration des politiques.

L'implication de la société civile a permis une plus grande adhésion du pays aux réformes. Les entretiens menés avec les différentes parties prenantes, les réponses au questionnaire d'enquête et les autres documents examinés montrent tous que les pouvoirs publics ont renforcé l'adhésion du pays au PEAP en impliquant la société civile :

- dans l'élaboration des révisions du PEAP,
- dans le suivi des résultats produits par le PAF,
- dans le processus budgétaire annuel par l'entremise des groupes de travail sectoriels auxquels elle participe et qui produisent les documents-cadres du budget.

Les organisations de la société civile et du secteur privé ainsi que les administrations locales des régions excentrées sont toutefois souvent exclues du processus.

Une participation active des pouvoirs publics et des organisations de la société civile dans les réunions du Groupe consultatif. Depuis trois ans, des réunions du Groupe consultatif sont organisées dans le pays sous la coprésidence de la Banque mondiale et du Gouvernement ougandais afin d'examiner les relations entre les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds. Ces réunions témoignent d'une large participation des diverses parties en présence.

Difficultés à surmonter

Renforcer les capacités des administrations locales pour permettre à l'administration centrale de déléguer davantage. L'administration centrale accorde aux districts des financements sous forme de dons dont certains sont conditionnels et d'autres non. Bien que les premières permettent à l'administration centrale de s'assurer que les dépenses sont conformes au PEAP, les conditions dont ils sont assortis limitent l'aptitude des autorités locales à faire face à un changement de situation.

Toutefois, avant de donner plus de latitude aux administrations locales pour allouer les ressources, il faudra impérativement :

- renforcer leurs capacités en tenant compte des besoins de la communauté et de la problématique hommes-femmes ;
- assurer un décaissement plus prompt des fonds destinés aux administrations locales et à des établissements comme les écoles ;
- améliorer la comptabilité et le suivi des flux de trésorerie ;
- améliorer les conditions d'emploi des fonctionnaires locaux, surtout dans les régions reculées où la vie est difficile.

Augmenter les recettes intérieures pour réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide. La prise en charge du processus par le pays sera encore renforcée lorsque

le budget reposera moins sur les financements extérieurs. (Le budget de l'exercice 2000–2001 a été financé pour 57 % par des dons et des prêts des bailleurs de fonds.) Il faudra pour cela une croissance économique soutenue et/ou une augmentation de la contribution, encore faible, des recettes intérieures au PIB. Accroître l'efficacité du recouvrement des impôts serait un moyen d'atteindre cet objectif.

Créer un environnement propice au secteur privé. Les politiques économiques ougandaises prônent une croissance entraînée par le secteur privé. Toutes les parties s'accordent à reconnaître qu'il faut lever les derniers obstacles à l'investissement privé et aux exportations dans le cadre de la Stratégie à moyen terme de promotion de la concurrence. Néanmoins, les pouvoirs publics devront prendre garde à ce que le désir du secteur privé d'obtenir un soutien plus proactif ne les mènent pas à prendre des mesures risquant d'engendrer une mauvaise et coûteuse affectation de ressources à des investissements sans effets économiques positifs.

Réaffirmer le rôle de la société civile. Bien qu'un nouveau projet de loi sur l'enregistrement des ONG ait été déposé au parlement en 2001, la commission concernée l'a renvoyé au ministère de l'Intérieur. Le projet de loi n'est pas encore revenu à la commission. En fonction de la formulation finale, la loi votée pourrait soit réaffirmer la participation des ONG dans le processus de développement, soit réduire leur rôle — beaucoup d'ONG voient dans le projet de loi une tentative de limiter le rôle de la société civile. De leur côté, certains parlementaires interrogés pour l'étude de cas ont critiqué ouvertement ce qu'ils considèrent être le rôle excessif des nombreuses ONG de développement. Ils estiment que ces organisations ne sont pas assez représentatives, rendent mal compte de leurs actions et n'ont pas de capacités insuffisantes, et sont d'avis qu'elles empêchent les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds d'engager un dialogue plus direct avec le parlement — dialogue auquel les parlementaires seraient favorables.

Évolution du rôle du parlement. Le rôle joué par le parlement dans le processus budgétaire a été étendu par le Budget Act de 2001. Les parties concernées consultées pour l'évaluation du CDI considèrent que cette loi a des aspects aussi bien positifs que négatifs. Côté positif, la création d'une nouvelle commission budgétaire permanente assistée d'un cabinet est susceptible de contribuer à instaurer un dialogue constructif avec le ministère des Finances, de la planification et du développement économique — élargissant ainsi la prise en charge du processus par le pays sans affaiblir le schéma de développement global axé sur le long terme. Côté négatif, l'intervention du parlement plus en amont dans le processus d'affectation des ressources laisse craindre qu'il puisse être plus difficile de maintenir une politique de rigueur budgétaire.

Partenariat piloté par le pays

Succès enregistrés

Alignement de l'aide des bailleurs de fonds sur le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté. Plusieurs facteurs ont permis de mieux aligner l'aide extérieure sur le PEAP :

- la rigueur du processus budgétaire reliant le PEAP au cadre de dépenses à moyen terme ;
- l'accroissement de l'efficacité avec laquelle le Centre de coordination de l'aide et le Comité du développement sélectionnent et examinent les projets ;
- l'augmentation de l'appui budgétaire accordé par les bailleurs de fonds ;
- les efforts faits par les bailleurs de fonds qui fournissent encore un appui au titre de projets pour s'aligner sur le PEAP. (La Banque mondiale fait partie des bailleurs de fonds qui font le plus d'efforts pour mettre leurs stratégies d'aide en phase avec la stratégie de développement

nationale ; c'est aussi le cas du DFID, de l'UE, d'Irish Aid, des Pays-Bas, de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD), et de l'Autorité suédoise de coopération internationale au développement (ASDI).

Progrès des approches de portée sectorielle (SWAp) et du PRSC. Parce qu'elles exigent de tous les partenaires qu'ils pensent et agissent au niveau sectoriel, les SWAp favorisent une plus grande concordance avec le PEAP. Une SWAp comprend généralement une politique sectorielle, un plan d'investissement stratégique à long terme élaboré d'un commun accord, et un mécanisme d'examen sectoriel conjoint. Les approches de portée sectorielle ont permis d'harmoniser dans une mesure relativement importante les appuis budgétaires et les procédures des bailleurs de fonds de l'Ouganda. Par exemple, 50 % de l'aide fournie dans le cadre des SWAp concernant l'éducation et la santé revêtent à présent la forme d'un appui budgétaire. Les bailleurs de fonds estiment pour l'essentiel que le

rapport de l'examen sectoriel conjoint satisfait aux exigences en matière de communication des résultats (voir l'encadré 6.2).

Par ailleurs, bien que le PRSC de l'Ouganda fournisse un appui au budget pour accompagner une politique axée au départ sur trois secteurs (éducation, santé et eau), il couvre maintenant aussi des réformes dans l'ensemble du secteur public .

Un mandat élargi pour les groupes de travail sectoriels chargés des budgets. Les pouvoirs publics ont demandé à ces groupes de travail, qui ne se réunissent généralement que pendant le processus de préparation du budget afin de rédiger des documents-cadres budgétaires pour chaque secteur, d'étendre la portée de leurs travaux pour mettre au point des indicateurs de produits et de réalisations pour leurs secteurs respectifs. Ils les ont aussi invités à réfléchir à la possibilité d'assurer des fonctions permanentes de suivi et d'évaluation.

Encadré 6.2. L'examen sectoriel conjoint : un instrument essentiel

L'examen sectoriel conjoint a pour but de permettre aux pouvoirs publics, aux bailleurs de fonds et aux autres parties prenantes, par exemple les associations d'ONG, d'analyser ensemble les stratégies et les résultats obtenus, et de proposer des changements à apporter à la politique sectorielle et aux affectations pour l'année suivante. Les participants considèrent donc cet examen essentiel pour une approche de portée sectorielle efficace.

Entre autres, l'examen sectoriel conjoint permet de mieux faire concorder les stratégies, d'harmoniser davantage les procédures de passation de marchés, de budgétisation et de décaissement, et d'orienter plus précisément l'action des bailleurs de fonds vers leurs domaines de compétences. (Par exemple, la Banque mondiale est en train de restreindre l'éventail des secteurs dans lesquels elle intervient. Son futur portefeuille couvrira d'une part quatre secteurs dans le cadre du PRSC — éducation, santé, développement rural et eau — et, d'autre part, des grands projets d'infrastructures, par exemple d'électricité.)

Les effets positifs que peut avoir l'examen sectoriel conjoint ont été clairement illustrés en Ouganda dans les secteurs de l'éducation et de la santé : le nombre d'engagements négociés sur une base mutuelle par les bailleurs de fonds a très nettement diminué au cours des deux dernières années, passant de 59 à 7 pour l'éducation, et de 32 à 10 pour la santé. Les coûts de transaction ont également baissé de façon significative.

Difficultés à surmonter

Vulnérabilité de l'appui budgétaire. Un appui budgétaire accordé sans affectation spécifique peut être utilisé pour couvrir n'importe quelles dépenses publiques. Certains bailleurs de fonds qui n'imposent pas de restrictions à l'usage de leur appui budgétaire ont indiqué lors des entretiens que leurs gouvernements réagiraient défavorablement à une escalade des dépenses militaires de l'Ouganda, à des conflits frontaliers ou à des signes de corruption de plus en plus manifestes, dans la mesure où l'aide qu'ils fournissent pourrait être considérée comme contribuant à des dépenses indésirables, par exemple de nature militaire. (Cet argument est moins valide en Ouganda du fait que le dialogue que tient le pays avec les bailleurs de fonds et les autres parties prenantes couvre l'intégralité du programme de dépenses financé par les bailleurs de fonds/l'État, y compris les plafonds des dépenses militaires.)

Pour répondre à ces préoccupations, le Gouvernement ougandais a intégré deux garanties dans le PEAP. La première est l'engagement indéfini de plafonner le budget de la défense à 2 % du PIB, et la seconde est d'augmenter la part des dépenses publiques allouées au PAF.

Accroître le recours à une approche de portée sectorielle. Le PEAP prévoit que, à terme, le plan doit être mis en œuvre dans tous les grands secteurs dans le cadre d'approches de portée sectorielle. Il sera toutefois particulièrement difficile d'élaborer une approche de portée sectorielle cohérente dans les secteurs dans lesquels interviennent de nombreux ministères ayant des intérêts divergents et des exigences budgétaires concurrentes — l'administration publique en est un exemple.

Il est également difficile d'élaborer une approche commune pour des secteurs tels que le développement social, dans lesquels les meilleurs résultats ne peuvent être obtenus que grâce à une collaboration étroite avec plusieurs ministères. En outre, les divergences entre les différentes par-

ties prenantes sur les priorités stratégiques peuvent être plus importantes dans certains secteurs (par exemple l'agriculture) que dans d'autres. Le cadre et les processus du second PRSC sont conçus pour renforcer la coordination et résoudre ces problèmes de collaboration.

Poursuivre l'harmonisation des procédures et des pratiques. Bien que les approches de portée sectorielle — en particulier pour l'éducation et la santé — aient permis de faire avancer l'harmonisation des procédures employées par les bailleurs de fonds pour la budgétisation, le décaissement, la passation des marchés, la communication des résultats et l'évaluation, les ministères dépensiers continuent de se plaindre qu'il faut faire davantage, surtout pour l'aide-projet. (Les ministères font remarquer, à cet égard, que les règles de passation de marchés au titre de projets imposées par la Banque mondiale sont particulièrement complexes.) Avoir à suivre de nombreuses procédures différentes d'un donateur à l'autre constitue une charge administrative pour l'État et augmente considérablement les coûts de transaction.

Constituer des partenariats pour renforcer les capacités afin d'améliorer la fourniture des services. Les pouvoirs publics et leurs partenaires de développement doivent trouver des moyens plus efficaces pour accompagner le renforcement des capacités tant au niveau central que local, de façon que l'aide puisse répondre à des besoins identifiés par le pays et ses districts. En corollaire, il faudra mettre fin à la fourniture d'une assistance technique déterminée par l'offre — en ce sens qu'elle répond aux besoins des bailleurs de fonds — qui tendent à compromettre les efforts de renforcement des capacités nationales et locales. Ainsi, la présence d'Unités d'exécution du projet reste une source d'irritation pour les pouvoirs publics, qui considèrent que leurs choix d'assistance technique illustrent les préférences des bailleurs de fonds et non celles du gouvernement. Ces unités sont aussi jugées présenter un autre inconvénient, qui tient à leurs échelles de rémunération. Celles-

Encadré 6.3. Suivi local des progrès réalisés dans la lutte contre la pauvreté

L'Uganda Debt Network, une organisation de la société civile qui s'est engagée activement dans le suivi des progrès réalisés en matière de lutte contre la pauvreté, poursuit sa mission en travaillant avec des organisations locales. Elle a par exemple aidé le Comité de surveillance de la pauvreté du district de Kamuli à vérifier l'efficacité des décaissements locaux du PAF :

- en organisant un dialogue avec les élus,
- en collectant des informations à la base par le canal des écoles primaires, des centres de santé et des administrations locales.

Les résultats ont été présentés lors d'un atelier afin que toutes les parties prenantes puissent avoir un retour d'information. Si les élus locaux ont choisi de voir dans les résultats des critiques personnelles, les services techniques du district les ont utilisés pour élaborer un programme d'action complet destiné à remédier aux défauts constatés. Le Comité de surveillance de la pauvreté du district de Kamuli a mené son effort au niveau des services gouvernementaux concernés, ce qui a notamment permis de raccourcir les délais avec lesquels les centres de santé reçoivent les commandes de médicaments.

ci étant généralement plus élevées que les échelles de salaires de la fonction publique, elles sont réputées être sources de distorsions et de mécontentement.

Gérer les coûts de transaction des partenariats. Bien que les avantages apportés par la coordination de l'aide entre les secteurs en Ouganda restent supérieurs à son prix, les coûts de communication générés par les partenariats bailleurs de fonds-pouvoirs publics ne sont pas négligeables. En vue de la préparation du second PRSC, le gouvernement a examiné les mécanismes de coordination intersectoriels afin de les rationaliser et d'en réduire encore le coût pour l'État et les bailleurs de fonds.

Évaluation mutuelle des accomplissements. À l'heure actuelle, les pouvoirs publics et leurs partenaires de développement évaluent mutuellement leurs accomplissements à différents niveaux par le biais de mécanismes de coordination intra- et intersectoriels. Un atelier sur les principes de partenariat, organisé en septembre 2001, a été l'occasion d'examiner, dans tous les secteurs, la performance de l'ensemble des partenaires coopérant au dévelop-

pement. L'organisation d'un tel examen sur une base régulière permettrait d'affiner en permanence les objectifs, d'établir des niveaux de référence et d'évaluer conjointement les progrès accomplis en direction d'un partenariat piloté par le pays.

Surmonter les problèmes macroéconomiques. La mise en œuvre du PEAP et le transfert de la responsabilité de la fourniture des services aux administrations locales ont eu conjointement pour effet d'augmenter fortement la demande de services publics au niveau local. Toutefois, si un bailleur de fonds souhaite renforcer son concours budgétaire pour répondre à cet accroissement de la demande pendant l'exercice budgétaire, l'offre sera rejetée par le MFPED si l'aide en question dépasse le plafond fixé par le cadre de dépenses à moyen terme. Pour déterminer les réels effets macroéconomiques de l'accroissement des flux d'aide, il faudra mieux comprendre les relations qui existent entre les flux d'aide, le taux de change réel et l'augmentation de la productivité. Les pouvoirs publics et la Banque mondiale ont entrepris, avec un ou deux autres bailleurs de fonds, de procéder à un examen empirique pour tenter de clarifier ces relations.

Priorité aux résultats

Succès enregistrés

Le suivi et l'analyse des résultats sur le terrain sont un élément essentiel du PEAP. Peu après le démarrage en 1995 du vaste processus consultatif mis sur pied pour élaborer le PEAP, il est apparu souhaitable d'intégrer au PEAP des composantes d'analyse et d'exploitation des informations obtenues. La demande pour ce type de service a été renforcée par le PAF, par la décentralisation et par la participation accrue de la société civile au suivi des performances et des résultats. Les exigences des bailleurs de fonds en matière de communication des résultats ont également stimulé le développement de capacités nationales de collecte d'informations sur les résultats, mais pas nécessairement d'analyse et d'exploitation de ces informations dans le pays.

Une stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté qui marque une étape importante. Cette stratégie, annoncée par le ministère des Finances en juin 2002, est axée à la fois sur le moyen terme et sur le long terme et couvre tous les systèmes gouvernementaux. Elle comprend notamment une évaluation systématique du processus budgétaire national et un suivi renforcé des fonds affectés aux domaines prioritaires tels qu'identifiés dans le PAF. La stratégie est intégrée au processus budgétaire par étapes : des données sont collectées sur les moyens mis en œuvre et sur les résultats obtenus par les ministères dépensiers, puis des informations sur l'impact des programmes de développement seront obtenues à partir d'études et d'enquêtes périodiques (notamment l'enquête démographique et sanitaire conduite tous les 5 ans, et l'enquête annuelle nationale sur la fourniture des services).

Le rôle de la société civile dans le suivi des résultats. Le suivi, tant par les pouvoirs publics que par les organisations de la société civile, de l'emploi des fonds du PAF est devenu un facteur important d'amélioration de la transparence en ce domaine.

Les représentants de la société civile considèrent que le suivi des dépenses publiques par les populations locales constitue l'un des meilleurs moyens d'améliorer la qualité des services dispensés aux pauvres.

Les objectifs d'élimination de la pauvreté reproduisent — et dépassent parfois — les objectifs de développement pour le Millénaire. Les ODM de l'Ouganda sont définis dans le cadre et selon le calendrier du PEAP et d'autres documents connexes tels que le Plan d'investissement stratégique dans l'éducation. Dans plusieurs domaines — pauvreté, éducation, VIH/SIDA, et eau salubre — les objectifs de l'Ouganda sont plus ambitieux que les valeurs cibles des ODM. En outre, les progrès réalisés jusqu'ici laissent penser qu'ils seront réalisables à condition que les fonds nécessaires soient disponibles et que les problèmes de qualité soient résolus (en particulier dans le domaine de l'éducation et dans celui de l'eau et de l'assainissement).

Difficultés à surmonter

Obtenir une garantie fiduciaire. D'après les résultats des enquêtes et les témoignages, la corruption en Ouganda est forte et généralisée, ce qui est un problème majeur pour le gouvernement et pour les partenaires de développement. Elle fait obstacle à l'accroissement de l'investissement étranger et de l'aide sous forme d'appui budgétaire. La réforme des salaires actuellement prévue enlèvera de la force à l'une des raisons d'être de la corruption, mais devra s'accompagner d'autres mesures résolues, et notamment la poursuite de l'actuelle campagne de lutte contre la corruption, des actions ciblées sur la réforme du système de passation des marchés, le renforcement du suivi financier et l'amélioration de la transparence des comptes à tous les niveaux. En outre, le second PRSC prévoit la fourniture d'un soutien accru à la lutte contre la corruption.

Il n'existe pas encore de procédures systématiques de suivi des prestations de services. Selon des fonctionnaires bien placés, il faudra réaliser davantage d'audits du rapport qualité-coûts afin d'améliorer les

services fournis aux pauvres. Les réalisations au plan du suivi et de l'évaluation souffrent aussi de l'absence d'une tradition de production et d'exploitation d'informations au niveau opérationnel et d'incitations propres à encourager de tels efforts. Il faudra, pour que les organisations de la société civile puissent contribuer plus largement au suivi de la prestation des services, qu'elles reçoivent un appui pour renforcer leurs capacités dans ce domaine.

Exploitation des informations sur les résultats : un système de budgétisation axé sur les réalisations et une gestion axées sur les résultats. Bien que l'Ouganda ait été parmi les premiers pays à faible revenu à adopter deux importants instruments permettant d'exploiter les informations sur les résultats afin d'améliorer les performances, ni l'un ni l'autre ne sont entièrement opérationnels. Il s'agit du système de budgétisation basée sur les réalisations (placé sous le contrôle du MFPEP), qui introduit des informations sur les résultats dans le processus budgétaire, et le système de gestion axée sur les résultats (placé sous le contrôle du ministère du Service public), qui introduit des informations sur les résultats dans les processus d'évaluation des performances des institutions et des personnes. Les deux systèmes ont été élaborés de façon indépendante dans des ministères différents et il faudrait les fusionner ou les aligner pour en maximiser l'impact. Le second PRSC comporte des mesures destinées à mieux faire concorder ces deux initiatives.

Succession et renforcement mutuel des principes du CDI

L'expérience de l'Ouganda montre qu'il est important de procéder dans un ordre défini et de renforcer les relations entre les principes du CDI. La première étape consiste à prendre en charge le processus : l'Ouganda, par exemple, a décidé qu'il était essentiel d'engager des réformes macroéconomiques de base et de libéraliser le marché. Une stratégie de développement globale, le Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, a ensuite été déployée. Mis en œuvre à l'intérieur du cadre de

dépenses à moyen terme, le PEAP résulte de difficiles choix budgétaires qui traduisent les priorités stratégiques des approches de portée sectorielle. Ces accomplissements ont encouragé les partenaires de développement à aligner leurs démarches sur celles du gouvernement et, ce faisant, ont permis de renforcer ce partenariat piloté par le pays. L'évolution de l'aide extérieure, davantage axée aujourd'hui sur les concours budgétaires et les approches de portée sectorielle, a joué en faveur d'une meilleure prise en charge du processus par le pays. Enfin, l'application des trois premiers principes du CDI a obligé les différents acteurs à accorder plus d'attention au quatrième principe : la priorité donnée aux résultats.

Appui budgétaire, qualité de l'aide et garantie fiduciaire

Du point de vue du Gouvernement ougandais, l'appui budgétaire est une forme d'aide plus utile que le financement de projets. Il offre en effet une certaine souplesse pour la répartition des fonds entre coûts récurrents et dépenses de développement, et occasionne moins de coûts de transaction liés à leur gestion et à la communication des résultats.

Pour les bailleurs de fonds en revanche, l'appui budgétaire pose davantage de problèmes sur le plan fiduciaire. Bien qu'ils soient conscients des risques existants, plusieurs donateurs ont néanmoins conclu que les progrès réalisés en matière de garantie fiduciaire étaient suffisants (notamment sur le plan de la transparence de la comptabilité et du suivi financier) pour qu'ils acceptent d'apporter un concours au budget général. En outre, le second PRSC offre un cadre pour suivre la transition vers ce type d'aide. Il reste à savoir si les bailleurs de fonds qui continuent de fournir une aide-projet seront prêts à adopter cette démarche. De son côté, le Gouvernement ougandais devra continuer à apaiser les craintes des donateurs concernant l'aspect fiduciaire de l'appui budgétaire.



Francis Dobbs

Viet Nam

Méthode de travail

L'évaluation du CDI au Viet Nam a été réalisée par une équipe pluridisciplinaire d'experts nationaux et internationaux issus de la communauté de développement. Dirigée par Alf Morten Jerve, directeur adjoint de l'Institut Chr. Michelsen de Bergen (Norvège), l'équipe était composée de Ray Mallon, conseiller économique et consultant indépendant à Hanoï, de Keiko Nishino, directeur de Global Link Management, Tokyo, de Han Manh Tien, administrateur de Concetti, Hanoï, et de Laura Kullenberg, du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Les services de M. Mallon et de M^{me} Nishino ont été financés par la Banque asiatique de développement (BAsD) et le ministère japonais des Affaires étrangères, respectivement, qui ont ainsi contribué à l'évaluation. M. Hajime Takeuchi, de la Banque japonaise pour la coopération internationale (JBIC), et M. Graham Walter de la BAsD, ont participé à la mission de planification de l'évaluation.

L'équipe a également bénéficié de la contribution d'un groupe consultatif local composé de conseillers principaux de grands organismes de recherche et d'organismes bailleurs de fonds, et notamment de l'Institut central de gestion économique, de l'Institut de stratégie du développement, de l'Institut de gestion de l'Union des associations scientifiques et techniques du Viet Nam, du DFID, de la Banque asiatique de développement (Hanoï), du ministère japonais des Affaires étrangères (Tokyo) et de la Banque japonaise pour la coopération internationale (Tokyo).

L'étude du cas du Viet Nam a été lancée en septembre 2001 par une mission préparatoire dans le pays. Une autre mission a eu lieu du 20 novembre au 12 décembre 2001, au cours de laquelle la majorité des données a été recueillie.

Les conclusions de l'étude reposent sur différentes sources d'informations : des entretiens avec des responsables et des membres du personnel de 70 agences et organisations, des rapports et d'autres documents pertinents, et les résultats d'une enquête auprès d'un peu plus d'une centaine de personnes impliquées dans des actions de développement dans le pays (les trois quarts étaient des Vietnamiens travaillant dans des administrations publiques ou des ONG, le dernier quart étant constitué de représentants expatriés d'organismes d'aide). Par ailleurs, les membres de l'équipe ont assisté à deux réunions du Groupe consultatif, à plusieurs grands ateliers, et se sont rendus à Ho Chi Minh-Ville et dans la province de Da Nang pour des missions d'étude.

Le Viet Nam et le CDI : des progrès, mais beaucoup reste à faire

Spécificités du pays

Au cours de la dernière décennie, le Gouvernement socialiste du Viet Nam a lancé une remarquable série de réformes économiques axées sur le marché, qui visent à développer le secteur privé et

à intégrer le pays dans l'économie mondiale. Le succès de ces initiatives a transformé l'économie nationale, auparavant fermée sur elle-même, à tel point qu'elle affiche aujourd'hui des ratios par rapport au PIB élevés, tant pour l'investissement étranger que pour les exportations.

Les mesures prises par le Viet Nam pour combattre la pauvreté ont aussi donné d'excellents résultats. Le taux de pauvreté national, de 58 % en 1993, était tombé à 32 % en 2001 — une diminution de près de moitié, sans égale ou presque dans les autres pays à faible revenu. (L'encadré 7.1 compare le taux de pauvreté et d'autres indicateurs sociaux du Viet Nam à ceux enregistrés dans l'ensemble de la région et dans les pays à faible revenu.)

Ces efforts de réforme ont bénéficié d'une aide importante de la communauté internationale, en

particulier pour la lutte contre la pauvreté. Aujourd'hui, le Viet Nam est le deuxième emprunteur de l'IDA en volume et a le Japon pour principal bailleur de fonds. Il est incontestablement une réussite sur le plan du développement.

Une base solide pour le CDI

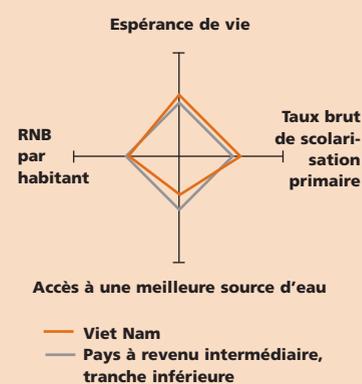
Par rapport à ce qui se produit dans beaucoup d'autres pays en développement, les réformes économiques et sociales engagées par le Viet Nam et la détermination de ce pays à faire reculer la pauvreté permettent d'établir très solidement les principes du CDI — surtout lorsque les autres points forts du pays font sentir leurs effets.

Bien que beaucoup de bailleurs de fonds occidentaux et d'organismes multilatéraux n'aient repris leurs programmes d'aide qu'au début des années 90, le Viet Nam a montré qu'il savait bien gérer

Encadré 7.1. Le Viet Nam en bref

PAUVRETÉ et INDICATEURS SOCIAUX	Asie de l'Est et Pacifique		
	Viet Nam	Asie de l'Est et Pacifique	Faible revenu
2001			
Population, à mi-année (millions)	78,7	1 826	2 511
RNB par habitant (méthode de l'Atlas, USD)	420	900	430
RNB (méthode de l'Atlas, USD milliards)	33,4	1 649	1 069
Estimations les plus récentes (dernière année disponible, 1995-2001)			
Pauvreté (% de la population en dessous du seuil national de pauvreté)	32	—	—
Population urbaine (% de la population totale)	25	37	31
Espérance de vie à la naissance (années)	69	69	59
Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	37	36	76
Malnutrition infantile (% d'enfants de moins de 5 ans)	34	12	—
Accès à une meilleure source d'eau (% de la population)	56	74	76
Analphabétisme (% de la population de plus de 15 ans)	6	14	37
Taux brut de scolarisation primaire (% de la population d'âge scolaire)	110	107	96
Garçons	113	106	103
Filles	107	108	88

Losange du développement *



l'aide fournie, en poursuivant un programme de libéralisation réussi et sans que les fonds reçus des bailleurs de fonds ne soient assortis d'une conditionnalité. La longue tradition de planification centrale du pays a engendré une forte appropriation de l'action publique par l'appareil d'État. Et les différents plans socioéconomiques décennaux qui se sont succédé au Viet Nam à partir de 1945 ont appris au pays à définir des objectifs de développement et à les suivre dans le temps.

Tous ces facteurs, ainsi que la longue et unique expérience du pays en tant que bénéficiaire d'aide (autrefois essentiellement de la Russie et d'autres pays communistes, et plus récemment des pays occidentaux), ont contribué au choix du Viet Nam comme pays pilote pour la mise en œuvre du CDI en 1999. Début 1998, le Premier ministre du Viet Nam de l'époque, Nguyen Manh Cam, avait anticipé les idées-forces du CDI en invitant instamment les bailleurs de fonds à se concerter entre eux et avec les autorités vietnamiennes — invoquant la quantité de projets financés par un seul donneur, qui sollicitaient excessivement les capacités nationales de gestion de l'aide. Lorsque le président de la Banque mondiale, James Wolfensohn, a lancé les principes du CDI en 1999, le directeur de la Banque pour le Viet Nam a appuyé vigoureusement le choix de ce pays à titre de pilote, faisant également valoir qu'il était nécessaire d'établir entre les bailleurs de fonds un nouveau mode de coopération qui permettrait d'adopter des approches plus ciblées et d'envergure sectorielle.

Le bureau de la Banque au Viet Nam a été renforcé par des personnels détachés d'autres organisations — dont certains étaient exclusivement chargés de promouvoir le partenariat. Cette démarche s'est révélée excellente pour instaurer des relations de confiance et échanger des compétences et des points de vue, et les personnes détachées interrogées ont eu le sentiment d'avoir aussi influencé le mode de pensée de la Banque. La Banque mon-

diale a par ailleurs apporté des compétences techniques à d'autres organismes d'aide et aux autorités vietnamiennes afin de les aider à élaborer des approches sectorielles — c'est-à-dire des stratégies qui s'attaquent aux problèmes sur plusieurs fronts interconnectés à la fois (par exemple en reconnaissant l'incidence des questions environnementales sur les indicateurs de santé).

Les remarquables réformes lancées au Viet Nam se trouvent encore dans une phase de transition. Depuis plusieurs années, la Banque mondiale et d'autres organismes d'aide font valoir la nécessité d'une seconde vague de réformes pour maintenir l'avancée économique et sociale du pays. Les bailleurs de fonds sont également très préoccupés par l'efficacité et l'utilité de l'aide accordée au Viet Nam, jugeant en particulier nécessaire d'accroître la participation du gouvernement à la gestion des projets et de renforcer la lutte contre la corruption et le gaspillage.

Organisation du chapitre

Les quatre sections suivantes analysent le chemin parcouru par le Viet Nam au regard de chacun des quatre principes du CDI : un schéma de développement global axé sur le long terme, la prise en charge du processus par le pays, un partenariat piloté par le pays, et la priorité donnée aux résultats (les principes du CDI sont exposés en détail dans l'introduction du présent rapport). Chaque section présente successivement les succès enregistrés et les difficultés à surmonter.

Schéma de développement global axé sur le long terme

Succès enregistrés

La démarche de long terme du CDI constitue dans l'ensemble une suite logique au système de planification centralisée en place de longue date au Viet Nam, avec ses stratégies nationales sur

dix ans et ses plans quinquennaux de développement économique. L'un des travers de ce système était que, jusqu'à une date récente, la stratégie nationale à long terme (y compris la stratégie de développement) était entièrement définie par le parti.

Toutefois, le Viet Nam a introduit d'importants changements dans son processus d'élaboration des stratégies de long terme, en invitant pour la première fois des organisations non gouvernementales et des bailleurs de fonds à donner leur avis sur les projets du dernier plan décennal. D'après les résultats de l'enquête, toutes les personnes interrogées, aussi bien les Vietnamiens que les expatriés, reconnaissent que le processus de planification a profondément évolué et est devenu beaucoup plus ouvert et consultatif. Elles disent toutes également que les stratégies sont aujourd'hui davantage axées sur la réduction de la pauvreté. (Il est vrai toutefois que les Vietnamiens interrogés se montrent beaucoup plus optimistes que les autres lorsqu'il leur est demandé si les objectifs à long terme sont devenus plus réalistes puisque que 86 % d'entre eux répondent par l'affirmative contre seulement 16 % des expatriés.)

Difficultés à surmonter

Malgré tout, il n'est pas toujours facile de faire cohabiter les principes du socialisme avec ceux du marché. Les dirigeants ayant du mal à trouver un consensus, le rythme des réformes est lent. Et ce même besoin de compromis entre des vues divergentes débouche trop souvent sur un énoncé assez flou de la vision à long terme du pays. En d'autres termes, l'existence de stratégies à long terme n'entraîne pas nécessairement l'existence d'un cadre de développement intégré axé sur le long terme, bien établi; la qualité du plan compte aussi.

Le Viet Nam pourrait améliorer la qualité de sa planification à long terme :

- en exprimant sans ambiguïté ses choix politiques et sa politique générale ;

- en fixant des objectifs réalistes et formulés de manière à donner des lignes d'action claires ;
- en établissant des liens explicites entre les réformes sectorielles et les objectifs généraux de développement du pays ;
- en définissant les relations entre les stratégies à long terme, la planification à moyen terme et les dotations budgétaires annuelles.

La principale carence du système actuel de planification à long terme est liée au fait que les plans ne sont pas encore ancrés dans un cadre de dépenses à moyen terme. De ce fait, il n'y a pas de lien entre la vision et les stratégies à long terme qui sont formulées et la manière dont le budget annuel est effectivement dépensé. On le voit bien lors des réunions du Groupe consultatif, où sont normalement examinés les problèmes qui se posent entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement du pays : les demandes de financement présentées par ce dernier sont exprimées comme des souhaits, alors qu'elles devraient traduire des choix clairs entre différents secteurs d'investissement.

La communauté du développement a l'espoir que la Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance (SGRPC) — la version vietnamienne du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) — pourra combler l'écart entre la théorie et la pratique. Le processus de DSRP a été lancé au niveau mondial fin 1999 pour garantir que les pays bénéficiant d'un allègement de la dette par la Banque mondiale et le FMI utilisent bien les ressources budgétaires ainsi libérées pour faire reculer la pauvreté, mais ces plans définissaient aussi les étapes nécessaires pour mettre en œuvre les principes du CDI. Par exemple, la SGRPC du Viet Nam joue un rôle tout aussi important par le fait qu'elle appuie le principe consistant à privilégier les résultats.

Prise en charge par le pays

Succès enregistrés

Depuis l'indépendance, la vie politique du Viet Nam se caractérise par la forte appropriation du processus d'élaboration des politiques par le gouvernement, qui s'est étendue jusqu'à l'ensemble du processus de développement. Le renforcement de la volonté de réforme de l'État a été la grande réussite du processus de réforme économique vietnamien qui avait déjà bien commencé (et permis une augmentation de la production économique, de l'emploi, des échanges et de l'investissement) quand les organismes financiers multilatéraux sont revenus dans le pays en 1993. Même si l'aide étrangère a eu peu d'effets directs sur le succès des réformes économiques (bien que la formation et les conseils fournis dans le cadre de l'aide aient joué un certain rôle dans la définition des réformes), le pays a fini par apprécier de pouvoir bénéficier de l'expérience internationale.

Comme on l'a vu plus haut, le processus national de planification relevait autrefois uniquement du parti. Pendant la préparation des deux dernières stratégies décennales toutefois, des experts vietnamiens et étrangers ont été invités à formuler leurs observations sur les projets (la stratégie la plus récente a fait l'objet d'une consultation et

d'un débat plus larges). Les projets du dernier plan quinquennal ont également été plus largement diffusés et communiqués à toutes les provinces ainsi qu'à des ONG pour la première fois. D'autre part, divers organismes non étatiques et représentants du secteur privé indiquent qu'ils peuvent aujourd'hui accéder plus facilement aux informations gouvernementales, et notamment participer à des réunions ou des ateliers relevant des pouvoirs publics (par exemple, des ONG et des représentants du secteur privé sont maintenant invités aux réunions du Groupe consultatif). Enfin, les bailleurs de fonds ont salué le Décret du Gouvernement de 1998 sur l'exercice de la démocratie locale, qui a institué un cadre légal pour la participation des citoyens au niveau des administrations locales, obligeant ces dernières à rendre davantage compte de leurs actions.

Dans l'ensemble, la relation stratégique du gouvernement avec les bailleurs de fonds a été bien gérée ; l'aide a été employée à satisfaire des besoins concrets et a ouvert le pays à de nouvelles alliances internationales. Et si le Viet Nam a encouragé une meilleure coordination de l'aide au niveau opérationnel, il ne l'a pas fait pour autant en limitant la concurrence des idées ou la diversité de ses relations bilatérales, comme cela aurait pu être le cas sur les projets de grande envergure.

Encadré 7.2. Les ODM : une marque de prise en charge

La capacité de l'administration centrale vietnamienne à instaurer un dialogue fructueux avec les bailleurs de fonds s'est sensiblement améliorée ces dernières années, comme en témoignent, notamment les actions menées conjointement pour adapter les ODM à la situation locale et aux plans nationaux à long terme.

Après s'être engagé sur les ODM, le gouvernement — appuyé par le Groupe de travail gouvernement-bailleurs de fonds-ONG chargé de la pauvreté — a modifié ces objectifs internationaux de développement humain en fonction des propres objectifs stratégiques de l'État vietnamien. Par ailleurs, le Viet Nam a raccourci les délais fixés pour atteindre les objectifs — 2010 au lieu de 2015 — afin de les aligner sur le calendrier stratégique national. Les objectifs « vietnamisés » ont été intégrés à la SGRPC, qui constitue le plan d'action national pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique, et adopté comme tel par le Premier ministre.

Difficultés à surmonter

Bien que la prise en charge par le pouvoir exécutif du processus d'élaboration des politiques et de l'ensemble du processus de développement soit largement reconnue, tant les bailleurs de fonds que les représentants du gouvernement signalent que cette prise en charge ne s'étend pas nécessairement aux projets individuels. Ils donnent en particulier l'exemple de la faible participation nationale aux projets d'assistance technique, lesquels restent essentiellement pilotés par les bailleurs de fonds.

On touche là à un motif de plainte majeur pour la plupart des Vietnamiens interrogés, à savoir que les bailleurs de fonds ne font pratiquement appel qu'à des consultants étrangers pour les projets de développement internationaux. Pour ces Vietnamiens, le fait d'employer davantage de spécialistes nationaux aurait l'avantage à la fois de renforcer la prise en charge locale des projets et d'améliorer la conception de ces derniers (qui pâtit souvent du manque de connaissances que les consultants internationaux ont de la langue et du contexte vietnamiens).

Des changements sont également nécessaires du côté des pouvoirs publics. Les ministères doivent mieux communiquer entre eux et moins travailler en vase clos car cette dernière attitude limite les possibilités de coopération des bailleurs de fonds et empêche d'avoir une vision plus globale des problèmes de développement. Comme c'est le cas dans la plupart des pays, chaque ministère préfère souvent continuer à travailler bilatéralement avec un donateur flexible en qui il a confiance, au lieu d'opérer dans le contexte d'un programme plus large, d'envergure nationale ou sectorielle, où il peut craindre de perdre la maîtrise des fonds et du contenu des programmes ainsi que son pouvoir bureaucratique.

Par ailleurs, certains responsables ministériels ont peur que les approches sectorielles faisant intervenir plusieurs donateurs (SWAp) n'augmentent

leurs charges administratives au lieu de les alléger si un grand nombre d'organismes investissent dans un même secteur sans harmoniser leurs procédures.

En outre, le Viet Nam a besoin de réformer et de renforcer ses administrations publiques, et notamment de former des gestionnaires de projet plus efficaces : il ne peut y avoir de prise en charge forte du processus par le pays sans fonctionnaires ayant le temps, les moyens et les compétences pour bien faire leur travail.

Enfin, les personnes interrogées indiquent que les pouvoirs publics pourraient améliorer tant leur perception que leur gestion de l'aide au développement attendue. Certains responsables gouvernementaux continuent de considérer l'aide comme « un bien libre » qui vient compléter des budgets insuffisants, plutôt que comme des fonds devant contribuer à des réalisations bien précises au plan du développement, qui doivent être remboursés et dont l'emploi doit être expliqué. Dans les rares cas où l'État a refusé un projet (un indicateur important de la prise en charge par le gouvernement), il ne l'a pas fait à cause de considérations relatives au développement, mais pour des questions de sensibilités politiques.

Partenariat piloté par le pays

Succès enregistrés

La coopération entre le Gouvernement vietnamien et les bailleurs de fonds a fait des progrès sensibles. Ainsi, il existe aujourd'hui plus de 20 groupes de partenariat actifs. Ces derniers, qui traitent de la plupart des grands thèmes du développement, comprennent tantôt uniquement des bailleurs de fonds, tantôt également des représentants des pouvoirs publics. En 2000, la Banque mondiale, la BAsD et le PNUD ont rédigé ensemble un rapport sur les groupes de partena-

Encadré 7.3. Utilité du Groupe de travail sur la pauvreté

Créé en 1999, le Groupe de travail sur la pauvreté se réunit tous les mois pour faciliter le dialogue entre les ministères gouvernementaux dont l'action a une incidence sur la réduction de la pauvreté (par exemple la santé et l'éducation), et les organismes d'aide ayant les mêmes préoccupations. En cela, le Groupe de travail :

- favorise une meilleure compréhension des priorités des bailleurs de fonds chez leurs interlocuteurs vietnamiens ;
- étaye le dialogue ministères-bailleurs de fonds par un travail d'analyse ;
- réduit la barrière de la langue en insistant sur la nécessité d'offrir des services d'interprétation simultanée lors des réunions entre les représentants de l'État et ceux des organismes d'aide ;
- par ses analyses, fournit un cadre au processus de DSRP (appelé Stratégie globale de réduction de la pauvreté et de croissance — SGRPC — au Viet Nam).

Le Groupe de travail sur la pauvreté a également contribué à réduire le scepticisme concernant les avantages du partenariat en publiant un rapport conjoint qui a été très bien accueilli : Vietnam: *Attacking Poverty*. Le DFID et la Banque mondiale assurent la coordination de ce groupe informel.

riat, récapitulant leurs grands principes directeurs, leurs activités et leurs réalisations. Ce rapport est actualisé tous les six mois et confirme ce que l'équipe d'évaluation a entendu dire par pratiquement tous ses interlocuteurs, à savoir que le rôle de chef de file de la Banque a notablement contribué à créer au Viet Nam un environnement et des mécanismes propices aux partenariats.

Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les effets à long terme des groupes de travail sur l'efficacité de l'aide, certains changements sont d'ores et déjà perceptibles : les stratégies sectorielles de l'État bénéficient de contributions des bailleurs de fonds et, partant, elles sont plus cohérentes, les donateurs se consultent plus souvent entre eux avant de planifier leurs projets, et les pouvoirs publics reconnaissent l'utilité des contacts informels avec les bailleurs de fonds. Globalement, ces changements peuvent être vus comme « une nouvelle manière de penser et de travailler » dans le domaine de la planification et de la gestion de l'aide internationale.

Les bailleurs de fonds réalisent davantage d'analyses communes et de projets cofinancés. Bien que le financement parallèle soit la démarche la plus courante, on voit apparaître quelques exemples du concept plus récent de « mise en commun des financements ». En outre, plusieurs donateurs bilatéraux (Danemark, Allemagne, Suède et Royaume-Uni) ont accru leur participation dans des projets financés conjointement par la Banque mondiale et la BAsD.

Pour que les partenariats fonctionnent, il est devenu manifeste que les pays et les organismes d'aide doivent accorder une plus grande autonomie à leurs bureaux extérieurs — c'est la voie sur laquelle se sont engagés les Pays-Bas, la Suède et la Banque mondiale au Viet Nam. La collaboration ne pourra progresser que très lentement si les acteurs sur le terrain ne disposent pas du pouvoir de décider sur place et de négocier des partenariats avec une certaine latitude. Les observateurs font remarquer également à quel point il est important de bien sélectionner les

Encadré 7.4. Le Groupe consultatif : un microcosme du CDI

Le Groupe consultatif pour un pays se réunit une fois par an — et tient des sessions plus informelles une fois par semestre — pour discuter des problèmes qui peuvent se poser entre le gouvernement du pays en question et les bailleurs de fonds, et en particulier les prévisions de financement de ces derniers. Au Viet Nam, l'esprit de ces réunions a totalement changé. Elles sont devenues un véritable microcosme des principes du CDI :

- Les réunions, qui se tenaient auparavant à l'extérieur du pays, sont maintenant organisées au Viet Nam et coprésidées par un représentant du gouvernement.
- À la demande des bailleurs de fonds, le gouvernement a accepté d'inclure dans ces réunions des représentants du secteur privé et des ONG.
- Les bailleurs de fonds ont été invités à formuler leurs observations sur le dernier plan stratégique décennal du gouvernement.
- Le gouvernement et les organismes d'aide s'accordent à reconnaître que la démarche de partenariat représente la meilleure manière de travailler au Viet Nam.

responsables des organismes représentés et, notamment, de choisir des personnes capables d'animer et de diriger une équipe pour établir de bons rapports avec les partenaires ; il faut donc en permanence avoir sur place des effectifs alliant des compétences techniques spécifiques à des compétences de négociation et de communication. L'équipe d'évaluation a noté que, compte tenu de la nouvelle priorité donnée par la Banque aux partenariats et de l'augmentation des ressources en personnel dans le pays, la Banque avait joué ces dernières années un rôle important d'« agent de liaison » — d'où l'importance plus grande encore de disposer en permanence d'une équipe ayant des qualités de communication et capables d'instaurer des relations de partenariat.

Du côté des pouvoirs publics, le Décret 17-CP publié en mai 2001 délimite le cadre juridique de base de la gestion de l'aide ; les bailleurs de fonds travaillent aujourd'hui à faire rentrer leurs procédures dans ce cadre. En outre, plusieurs ministères ont fait part de leur intention d'établir des procédures régissant les relations avec les bailleurs de fonds. Et les ministères adoptent lentement les

approches sectorielles multidonateurs (SWAp), qui apportent des volumes de ressources supérieurs et permettent de mieux cibler les projets de développement sur les stratégies établies.

Comme indiqué plus haut, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds s'efforcent de réduire les charges d'administration et de gestion de l'aide en harmonisant les procédures, c'est-à-dire en recherchant des pratiques standard susceptibles d'abaisser les importants coûts de transaction associés à une aide fragmentée. Six donateurs bilatéraux partageant la même optique ont financé une étude sur ce sujet et ont décidé, en 2001, de prendre des mesures concrètes pour harmoniser leurs procédures. Ce groupe compte aujourd'hui neuf participants et a élargi son mandat.

D'autre part, le gouvernement a fait un grand pas en avant en promulguant une nouvelle loi sur les appels d'offre, qui donne la possibilité aux entreprises privées de soumissionner pour les marchés publics. L'enquête sur le CDI semble toutefois montrer que les pouvoirs publics pourraient favoriser davantage les partenariats en expliquant

clairement ses orientations stratégiques à l'ensemble des bailleurs de fonds.

Difficultés à surmonter

Si l'on constate une amélioration de l'aptitude des autorités vietnamiennes à gérer l'aide extérieure, les capacités de gestion restent très insuffisantes au niveau des provinces et aux échelons décentralisés. D'après un observateur de la communauté des donateurs, environ un sixième seulement des provinces seraient actuellement en mesure de fonctionner en tant que partenaires à part entière des bailleurs de fonds.

Le Décret relatif à l'exercice de la démocratie locale, adopté en 1998, visait à favoriser la participation des populations locales aux initiatives de développement en prévoyant des modalités d'information, de consultation et d'implication dans le processus décisionnel et le suivi des projets. Pour différentes raisons toutefois — notamment un manque de capacités et une faible marge de manœuvre pour l'affectation des recettes locales aux activités de développement — les administrations locales ne participent encore que peu directement à l'élaboration des projets et des programmes d'aide. Les capacités de planification sont extrêmement insuffisantes dans bon nombre des provinces rurales qui ont les taux de pauvreté les plus élevés. De leur côté, beaucoup de bailleurs de fonds ont une mauvaise compréhension de la langue, des particularités et des institutions du pays, ce qui ne facilite pas la planification au niveau des provinces et des communes.

Malgré tout, un certain nombre de bailleurs de fonds s'efforcent d'augmenter les décaissements des projets au niveau des provinces, et quelques administrations provinciales ont participé à des groupes de partenariat — par exemple dans le domaine de l'exploitation forestière et de l'atténuation des effets des catastrophes. L'administration centrale a décidé de revoir son approche du

défrichement pour les projets d'infrastructures, reconnaissant qu'un processus participatif est nécessaire pour résoudre les problèmes de réinstallation sans susciter de profonds mécontentements dans la population. Des projets financés par l'aide ont permis de déclencher cette évolution.

Implications pour les bailleurs de fonds

La mise en place de relations de partenariat risque de solliciter excessivement les capacités de certains bailleurs de fonds, en particulier des plus petits qui ont des ressources humaines et administratives limitées. On pourrait envisager que ces derniers développent des compétences ciblées leur permettant d'apporter une contribution très appréciable dans un (plus) petit nombre de domaines précis. On commence en fait à voir apparaître une certaine spécialisation stratégique. Ainsi, les Pays-Bas mettent l'accent sur le développement des compétences en matière de gouvernance, et la qualité de son assistance technique en ce domaine est bien connue ; par ailleurs, la Suède concentre ses efforts sur le secteur de la santé, la Banque asiatique de développement sur l'industrie forestière et le Danemark sur la pêche.

Bien que l'harmonisation des procédures semble a priori être un moyen simple et logique pour améliorer l'efficacité de l'aide, en pratique elle est extrêmement difficile et longue à mettre en œuvre. Modifier les procédures nécessite à tout le moins des décisions difficiles au niveau du siège. Cela implique souvent une restructuration interne et d'importantes dépenses, et dans certains pays une modification de la législation nationale. L'option retenue jusqu'ici a consisté à rechercher un juste milieu et à demander à des bailleurs de fonds ayant une même optique d'harmoniser le plus possible leurs méthodes, voire même par petits groupes, les prêteurs et les donateurs travaillant séparément. Ainsi, les banques multilatérales (Banque mondiale,

Banque asiatique de développement et Banque japonaise pour la coopération internationale) effectuent maintenant des examens conjoints des programmes et ont lancé une initiative commune d'harmonisation avec les administrations publiques vietnamiennes.

Si la plupart des bailleurs de fonds adhèrent aux principes du CDI, il ne s'ensuit pas nécessairement qu'ils pratiquent ce qu'ils prêchent. Il faudrait pour cela qu'ils élaborent des programmes opérationnels et financiers à plus longue vue, qu'ils s'efforcent de réduire la rotation du personnel, et qu'ils assurent la continuité de leur action — certains observateurs font remarquer que les bailleurs de fonds ont tendance à changer leurs politiques et à adopter les nouveaux concepts d'aide (voire même les « modes » du développement) plus vite que les autorités gouvernementales.

Priorité aux résultats

Succès enregistrés

Bien que le principe selon lequel les résultats doivent être mesurés se soit avéré être le plus difficile à appliquer, quelques initiatives ont vu le jour. L'une des plus importantes est, dans le cadre de la SGRPC, l'obligation de mesurer les performances d'après les résultats.

La première étape, pour améliorer la mesure des résultats, consiste naturellement à réunir des données pouvant être analysées. Dans le cas de la SGRPC, le gouvernement s'est engagé à améliorer sa base de statistiques pour mesurer l'évolution des niveaux de revenu au moyen d'une enquête à vocation multiple auprès des ménages vietnamiens ; le Bureau général des statistiques est en train de définir les modalités de cette enquête.

D'autre part, l'orientation plus libérale du pays — qui permet aujourd'hui à des ONG et à des

représentants du secteur privé d'apporter leur contribution à la planification stratégique — a permis d'accroître la transparence du budget national et de l'emploi de l'aide. Par ailleurs, de plus en plus d'informations sont communiquées au public, comme en témoigne la publication par le gouvernement du budget de l'État pour 1999 — une grande première au Viet Nam. En même temps, l'Assemblée nationale s'intéresse davantage aux questions liées à l'aide et a commandité ses propres analyses de l'efficacité et de l'utilité de cette aide. Les résultats de l'enquête menée dans le cadre de cette évaluation illustrent le climat général. La grande majorité des personnes interrogées estiment que l'efficacité de l'aide s'est améliorée au moins « un peu », et une personne sur dix a déclaré avoir constaté « des améliorations majeures ».

Difficultés à surmonter

Certains objectifs de la SGRPC apparaissent trop ambitieux : ils sont basés sur un taux de croissance annuel du PIB de 7,5 %, qui n'est peut-être pas réaliste compte tenu du ralentissement de l'économie mondiale et régionale. En outre, on a observé des écarts très nets entre les réponses des personnes à qui il a été demandé, fondamentalement, si les objectifs de développement du Viet Nam étaient mesurables : 86 % des personnes interrogées vivant au Viet Nam ont répondu oui, tandis que plus des deux tiers des expatriés ont répondu non.

D'autres facteurs ne facilitent pas la mesure des performances par les résultats, comme le peu d'empressement que mettent encore certains organes gouvernementaux à diffuser leurs documents de planification et de projets, l'insuffisance des capacités institutionnelles et l'absence d'une réforme plus énergique de la fonction publique.

Le Gouvernement vietnamien a pourtant lancé une réforme de l'administration publique en 1995, mais celle-ci n'a progressé que lentement. Pour accélérer les choses, un groupe de travail sur la

réforme de l'administration publique (piloté par le PNUD) a été constitué en 1998 et chargé d'obtenir l'appui de bailleurs de fonds pour accompagner l'action des autorités.

Le groupe a tenu de fréquentes réunions, auxquelles ont largement participé les pouvoirs publics et a produit, en 2000, un rapport sur l'administration publique qui a beaucoup servi au gouvernement pour établir le plan-cadre de sa réforme de l'administration publique. Ce plan définit les mesures à prendre pour mener à bien un certain nombre de réformes, notamment en améliorant la formation et la gestion du personnel et en modernisant le système administratif. Bien que le plan-cadre mette beaucoup plus l'accent sur les réalisations attendues, il est encore trop tôt pour en faire le bilan.

Les bailleurs de fonds doivent accorder une plus grande attention à leurs propres procédures en application du principe consistant à privilégier les résultats, et en particulier aux mécanismes de prise en compte des accomplissements lorsque les indicateurs de développement sont présentés de manière globale et dans une optique à long terme. Les objectifs doivent être rattachés à des zones géographiques et non uniquement à des moyennes nationales. Ils doivent également être liés à des réformes concrètes (et englober, par exemple, les systèmes de cotisation dans le secteur de la santé, et pas seulement mesurer l'amélioration des indicateurs de développement humain).

Enfin, même si l'on constate un mieux dans l'accès aux informations gouvernementales, notamment au budget national, il serait possible de diffuser plus largement les informations relatives au développement — par exemple en les faisant traduire en vietnamien afin que les groupes de population concernés puissent en prendre connaissance. Les médias pourraient aussi être plus impliqués dans le suivi de l'efficacité de l'aide. Jusqu'ici, ils se sont surtout intéressés aux flux d'aide et non aux résul-

tats. Une solution proposée par des universitaires vietnamiens serait de créer un organe technique indépendant qui examinerait les principaux projets d'aide, en se concentrant sur le contrôle de qualité et le processus d'appel d'offres.

Pour finir, les parties prenantes non gouvernementales mettent en garde contre le risque d'une dégradation du contrôle de la qualité des projets si les bailleurs de fonds prennent trop de recul au nom du partenariat, car les provinces n'ont que des capacités de suivi limitées.

Tensions

Un équilibre à trouver entre prise en charge et partenariat

Il existe d'importantes synergies entre les différents éléments du CDI : les principes se renforcent mutuellement et doivent normalement être appliqués ensemble. Toutefois, des tensions peuvent s'exercer entre différents éléments, dont on a moins conscience. C'est le cas par exemple lorsque la volonté de partenariat manifestée par un bailleur de fonds va à l'encontre de la prise en charge du processus souhaitée par le pays.

Le Viet Nam a précisément connu ce type de conflit à propos de la réforme du secteur de la santé. Le niveau de qualité offert par le système de santé laissant beaucoup à désirer, tous ceux qui en ont les moyens se font aujourd'hui soigner dans le secteur privé. Il s'ensuit que, si le pays présente d'excellents résultats en termes de soins préventifs, son vaste réseau de centres de santé est gravement sous-utilisé.

Cependant, définir l'orientation du système de soins vietnamien est une décision autant idéologique que technique. Le problème consiste à déterminer quel devrait être le découpage entre services privatisés et soumis aux lois du

marché, d'une part, et services financés par les fonds publics d'autre part. Cet exemple illustre les dilemmes qui peuvent se poser dans le cadre d'un partenariat quand les organismes bénéficiaires (dans ce cas, le ministère de la Santé, qui avait proposé des plans de cotisation financés par l'État) et un bailleur de fonds (ici, la Banque mondiale) sont en désaccord sur l'orientation d'un projet.

Et bien que les pouvoirs publics admettent ouvertement la nécessité de réformer le secteur de la santé, les changements sont lents. On peut y voir un signe, positif, que le gouvernement « se hâte lentement », ou de façon moins positive que certains intérêts particuliers font obstacle aux réformes.

Lorsque la Banque a laissé entendre que le ministère de la Santé était parfois plus un goulet d'étranglement qu'un forum de conciliation et de prise de décisions, le ministère a fait remarquer que l'instauration d'une bonne collaboration exige entre autres que les bailleurs de fonds adhèrent aux valeurs essentielles du secteur de la santé, telles qu'elles sont énoncées dans les plans et les décisions du parti et du gouvernement.

Il est clair que le partenariat recherché par les donateurs s'oppose parfois à la volonté des autorités nationales d'avoir la maîtrise des projets. Néanmoins, l'approche sectorielle permet à ces dissensions de s'exprimer et d'être débattues publiquement — ce qui est en soi une amélioration par rapport aux pratiques antérieures.

D'autres tensions se manifestent au Viet Nam, comme dans d'autres pays faisant l'objet d'une étude de cas axée sur le CDI, telles que

l'asymétrie de la répartition des pouvoirs entre les bailleurs de fonds et les bénéficiaires. Dans tout modèle de gestion de l'aide, il est crucial de déterminer quelle part du processus décisionnel les bailleurs de fonds vont céder aux bénéficiaires et dans quelles conditions — sachant qu'ils doivent rendre des comptes à leur parlement ou à leur conseil d'administration.

Un autre conflit fondamental peut émerger entre la vision à long terme et la priorité donnée aux résultats dans le CDI. Dans le monde du développement, le long terme signifie au moins plusieurs décennies tandis que des pressions politiques s'exercent dans les pays qui accordent leur aide, souvent pour qu'on leur fasse état de résultats au bout de deux ans. Le dernier problème concerne l'application des principes du CDI à des pays sortant d'un conflit ou soumis à de graves tensions politiques. Dans ce type de situation, les pouvoirs publics privilégient souvent la survie ou la reconstruction au jour le jour, et ils peuvent ne pas être du tout en mesure d'appliquer les principes du CDI.

En tout état de cause, il appartient aux bailleurs de fonds et aux pays bénéficiaires de trouver un équilibre acceptable, souvent entre deux objectifs aussi valables l'un que l'autre. Lorsque cet équilibre est établi, les principes du CDI ajoutent une grande valeur aux rapports entre dispensateurs et bénéficiaires de l'aide. Au Viet Nam, l'équipe d'évaluation a pu observer que les principes du CDI étaient jugés jouer un rôle très utile dans le processus d'aide, et donnaient des résultats particulièrement remarquables dans le domaine du partenariat.



Annexe : méthode d'évaluation

Sélection des pays étudiés

Les six pays suivants ont été choisis pour faire l'objet d'études de cas détaillées : la Bolivie, le Burkina Faso, le Ghana, l'Ouganda, la Roumanie et le Viet Nam. Ce choix a été déterminé en premier lieu par le souhait des pays de participer à l'évaluation. Priorité a été donnée aux pays pilotes du CDI qui avaient le plus d'expérience en la matière et affichaient les meilleures performances (d'après le Secrétariat du CDI), parce que l'on supposait que c'est de ces pays que l'on pourrait tirer le plus d'enseignements. Le Burkina Faso, qui ne faisait pas partie des pays pilotes du CDI, a été retenu comme cas témoin. Le DSRP étant défini comme un instrument pour l'application des principes du CDI, tous les pays sélectionnés (à l'exception de la Roumanie) étaient également des pays ayant rédigé un DSRP. Le choix des pays a également été guidé par le souci de représenter les différentes régions du monde et le souci d'éviter tout chevauchement avec d'autres évaluations du même type.

Comme le budget affecté à l'évaluation était prédéfini, le fait d'ajouter d'autres pays — ce qui aurait été souhaitable — aurait affecté le niveau de détail de chaque étude de cas. D'autres configurations ont été envisagées, faisant intervenir par exemple trois pays pilotes du CDI et trois autres pays « non-pilotes », ou encore trois pays à DSRP et trois autres sans DSRP. Or, dans le premier cas, on aurait réduit la somme d'enseignements tirés de la mise en œuvre du CDI

dans les pays pilotes, et dans le second cas les pays dans lesquels l'aide joue un rôle moins important par rapport aux autres sources de financement du développement auraient été sur-représentés. L'objectif premier de l'évaluation étant d'analyser la mise en œuvre du CDI, le Groupe de gestion et le Comité directeur ont finalement décidé que la meilleure option pour générer le type et le volume de données requis consistait à sélectionner des pays servant de pilotes pour le CDI depuis le plus longtemps et ayant obtenu les meilleurs résultats, ainsi qu'un pays « non-pilote ». (On trouvera des détails sur la stratégie d'échantillonnage employée dans le document du GAO Guidelines for Case Study Evaluations)⁴.

Déroulement des études de cas

Les études de cas ont été menées en deux phases : une mission préparatoire suivie d'une mission d'étude approfondie. Au cours de la mission préparatoire, l'évaluation a été planifiée et définie en consultation avec les autorités du pays et des représentants des bailleurs de fonds afin de tenir compte des intérêts et des spécificités du pays. Des groupes de réflexion se sont réunis en petit comité pour proposer et tester les principales questions à poser dans le cadre de l'évaluation, en prenant pour point de départ celles figurant dans l'avant-projet⁵. Dans chaque pays, des secteurs et des thèmes prioritaires ont été identifiés (par exemple la réforme du secteur public, la

santé, la décentralisation). Des entretiens ont été réalisés dans les capitales et dans certains districts, villes et sites de projets. En règle générale, les équipes d'évaluation étaient composées d'un représentant de l'OED et de consultants nationaux et internationaux. Dans certains pays, au Viet Nam par exemple, les bailleurs de fonds intéressés (par exemple le ministère japonais des Affaires étrangères et la JBIC, la BAsD) ont envoyé des consultants et des agents supplémentaires. Le DFID a affecté un de ses agents dans l'équipe ougandaise.

En fin de compte, l'évaluation a été réalisée selon les principes du CDI et a impliqué un large éventail d'acteurs du développement (du niveau des décideurs à celui des responsables de la mise en œuvre des projets). Il s'est agi notamment de représentants des autorités nationales et des administrations locales, d'organismes bailleurs de fonds, d'organisations de masse, du secteur privé, d'ONG nationales, du corps législatif, des milieux universitaires, d'organisations de la société civile et d'ONG internationales. Les équipes d'évaluation devaient se réunir périodiquement avec le groupe de référence du pays et échanger des observations préliminaires avec les bailleurs de fonds et les parties prenantes nationales lors d'un atelier final.

Activités menées

L'évaluation du CDI a fait intervenir un large éventail d'activités et d'outils d'évaluation qui sont énumérés ci-dessous.

Recherches documentaires. Les équipes ont compilé et analysé les études, les documents et les sources d'information sur les sujets concernés, et d'importants rapports sur les pays ont été publiés sur le site web de l'évaluation du CDI.

Des **enquêtes** ont été réalisées auprès des principales parties prenantes. Dans la mesure du possible, les questionnaires d'enquête ont été conçus dans les pays et administrés par des organismes locaux. Au Viet Nam, un cabinet de conseils local a distribué des questionnaires à 290 praticiens du développement Vietnamiens et expatriés, leur demandant quelle évolution ils percevaient dans la gestion de l'APD par rapport aux principes du CDI. Cent sept personnes ont répondu (dont les trois quarts étaient des Vietnamiens fonctionnaires ou travaillant dans des structures non publiques, et un quart étaient des expatriés travaillant dans des organismes bailleurs de fonds et des ONG internationales). Au Burkina Faso, un questionnaire a été administré à un échantillon d'agents des administrations locales, de représentants de la société civile et du secteur privé dans quatre districts de niveaux socioéconomiques différents ; le taux de réponse a été d'environ 75 %. En Roumanie, le taux de réponse a été proche de 100 % pour un questionnaire d'enquête distribué à 722 experts et responsables de l'action publique du pays impliqués dans les questions de développement. En Bolivie, des questions détaillées ont été envoyées aux organismes internationaux avant le début de l'évaluation. En Ouganda, un questionnaire a été administré lors d'une réunion de parties prenantes des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé. L'analyse des 33 questionnaires complétés a servi de base à des ateliers organisés ultérieurement avec des parlementaires et avec les personnes ayant répondu au questionnaire.

Des **entretiens dirigés** ont été menés auprès de représentants des pouvoirs centraux et locaux, d'organismes bailleurs de fonds, d'organisations de masse, de dirigeants du secteur privé, d'ONG nationales, des parlements, des milieux universitaires, d'organisations de la société civile et d'ONG internationales. Entre 70 et 84 entre-

tiens (de groupe et individuels) ont été conduits pour chaque pays, ce qui correspond à en moyenne 145 personnes interrogées par pays. La liste de ces personnes est annexée à chaque étude de cas.

Des **groupes de réflexion** ont été organisés par secteur, par thème (santé, réforme des institutions, etc.) et par affiliation professionnelle (fonctionnaires ministériels, secteur privé, églises, etc.).

Des **missions d'étude** ont eu lieu pour tous les pays dans certains districts, villes et sites de projets. À cette occasion, des entretiens ont été réalisés auprès de responsables des administrations locales et de personnalités politiques locales, de responsables de projet, d'ONG opérationnelles et d'organismes bailleurs de fonds, ainsi que de membres de conseils municipaux ou de district..

Des **ateliers finaux** ont été organisés avec les principaux acteurs et décideurs pour analyser les premières conclusions de l'étude. Ces ateliers ont également servi à établir les implications de ces résultats en termes de politique à suivre et de programmes à mettre en œuvre.

Une **analyse des coûts de transaction** a été réalisée en parallèle en Bolivie, au Ghana, en Ouganda, en Roumanie et au Viet Nam afin de suivre les changements et les tendances observés dans les partenariats gouvernement-bailleurs de fonds. Le rapport final identifie et, dans la mesure du possible, quantifie l'impact des pratiques et des procédures des bailleurs de fonds sur les pouvoirs publics, et les coûts de transaction qu'elles génèrent. Un questionnaire sur les coûts de transaction a été administré entre mai et septembre 2002, et un total de 26 bailleurs de fonds (17 bilatéraux et 9 multilatéraux) répartis sur les 5 études de cas y ont répondu. L'enquête comprenait 29 questions sur la composition du portefeuille de ces organismes, leur coordination, leurs exigences en matière d'administration et de procédures, et leurs pratiques opérationnelles. Les questionnaires ont été administrés par des consultants locaux en Bolivie, en Ouganda, en Roumanie et au Viet Nam. Au Ghana et en Roumanie, l'enquête a été suivie d'entretiens ciblés avec des bailleurs de fonds et des responsables gouvernementaux.

«»

Introduction

1. Secrétariat de l'évaluation du CDI, OED. 2001. « Design Paper for a Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework, » pp. 10-11. <<http://www.worldbank.org/evaluation/cdf>>

Chapitre 2

2. La Bolivie a été par la suite choisie pour l'évaluation du CDI pour plusieurs raisons : l'intérêt manifesté par les autorités boliviennes, l'existence d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté rédigé par le pays dans le cadre de l'Initiative en faveur des Pays pauvres très endettés (PPTE), et la place importante de l'aide internationale en Bolivie.

Chapitre 5

3. Lors du sommet de l'OTAN à Prague en novembre 2002, la Roumanie é été officiellement invitée à participer aux négociations d'adhésion en vue de rejoindre l'Alliance en 2004.

Annexe

4. GAO, Division des méthodes et de l'évaluation des programmes. 1990. Case Study Evaluation, Chapter 3, «Design Decisions in Case Study Methods. » Transfer Paper 10.1.9. Washington, D.C.: GPO.

5. Secrétariat du CDI, OED. 2001. « Design Paper for a Multi Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework. » < www.worldbank.org/evaluation/cdf>