



## COMITE DU DEVELOPPEMENT

(Comité ministériel conjoint  
des

Conseils des Gouverneurs de la Banque mondiale  
et du Fonds monétaire international

sur le

transfert de ressources réelles aux pays en développement)



**DC2006-0004**

6 avril 2006

### **RAPPORT DE SUIVI MONDIAL 2006 : RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ PARTAGÉE - AIDE, COMMERCE ET GOUVERNANCE**

Vous trouverez ci-joint, pour examen par la réunion du Comité du développement du 23 avril 2006 un document intitulé « Rapport de suivi mondial 2006: Renforcement de la responsabilité partagée – aide, commerce et gouvernance », qui inclut le résumé analytique et le chapitre d'introduction du rapport complet, élaboré par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international. Le rapport complet sera disponible à titre de document de référence. Cette question est inscrite au point II de l'Ordre du jour provisoire.

\* \* \*

# **Rapport de suivi mondial 2006**

## **Renforcement de la responsabilité partagée - aide, commerce et gouvernance**

**COMITÉ DU DÉVELOPPEMENT**

23 avril 2006

# Rapport de suivi mondial 2006

## Renforcement de la responsabilité partagée - aide, commerce et gouvernance

### TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ ANALYTIQUE ET QUESTIONS À EXAMINER.....	i
APERÇU : RENFORCEMENT DE LA RESPONSABILITÉ PARTAGÉE — AIDE, COMMERCE ET GOUVERNANCE.....	1
PARTIE I : SUIVI DES PROGRÈS .....	2
RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ MONÉTAIRE.....	2
RÉALISATION DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN.....	5
SATISFACTION DES ENGAGEMENTS PRIS PAR LES BAILLEURS DE FONDS EN MATIÈRE D'AIDE, D'ALLÈGEMENT DE DETTE ET DE COMMERCE.....	8
PERFORMANCES DES IFI : RENFORCEMENT DE LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS .....	11
PARTIE II : GOUVERNANCE ET PROCESSUS DE SUIVI MONDIAL.....	13
CADRE DE SUIVI DE LA GOUVERNANCE AU NIVEAU DES PAYS.....	14
DÉFI DU SUIVI DE LA GOUVERNANCE .....	16
RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ ADMINISTRATIVE, DES SYSTÈMES DE POIDS ET DES CONTREPOIDS, ET DE LA PRESTATION DES SERVICES .....	18
APPROCHE DE LA DIVERSITÉ DES PAYS : LA NÉCESSITÉ D'UNE PERSPECTIVE À LONG TERME.....	21
RENFORCEMENT DES SYSTÈMES DE POIDS ET CONTREPOIDS AU PLAN MONDIAL.....	22
AMPLIFIER LE PROGRAMME D'ACTION POUR ALLER DE L'AVANT.....	24

#### SIGLES ET ABBREVIATIONS

<p>APD Aide publique au développement</p> <p>BAfD Banque africaine de développement</p> <p>BAAsD Banque asiatique de développement</p> <p>BIE Bureau indépendant d'évaluation du FMI</p> <p>BMD Banques multilatérales de développement</p> <p>CAD Comité d'aide au développement</p> <p>DSRP Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté</p> <p>FAfD Fonds africain de développement</p> <p>FAsD Fonds asiatique de développement</p> <p>FMI Fonds monétaire international</p> <p>IDA Association internationale de développement</p> <p>IFI Institution financière internationale</p> <p>LICUS Pays à faible revenu en difficulté</p> <p>NEPAD Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique</p>	<p>OCDE Organisation de coopération et de développement économiques</p> <p>ODM Objets de développement pour le Millénaire</p> <p>OED Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale</p> <p>PIB Produit intérieur brut</p> <p>PMA Pays les moins avancés</p> <p>PPTE Pays pauvre très endetté</p> <p>RNB Revenu national brut</p> <p>SRP Stratégie pour la réduction de la pauvreté</p>
--	--

## Résumé analytique et questions à examiner

Il reste 10 ans pour réaliser les objectifs de développement pour le Millénaire que la communauté internationale a fixés en 2000. En 2005, elle a réaffirmé son attachement à la responsabilité partagée en matière de résultats et a mis l'accent sur la nécessité d'augmenter les ressources. Dans la Déclaration de Paris, les bailleurs de fonds ont encore pris l'engagement de renforcer l'efficacité de l'aide en améliorant l'harmonisation et l'alignement, et de nouveaux engagements d'aide et d'allègement de dette ont été pris au Sommet de Gleneagles. Les pays en développement ont réaffirmé leur détermination à améliorer la gouvernance et à mettre en oeuvre de solides stratégies de développement.

Et pourtant le monde n'est toujours pas prêt de réaliser les ODM. De nombreux pays — particulièrement en Afrique et en Asie du Sud — ne sont pas engagés sur la bonne voie. Des exemples de ralentissement des progrès, voire d'échecs foisonnent : plus de 10 millions d'enfants meurent chaque année de maladies facilement évitables en raison de l'insuffisance de ressources et de la faible gouvernance ; les services d'assainissement améliorés ne sont accessibles qu'à deux tiers de ménages urbains et à un quart de ménages ruraux à faible revenu des pays à revenu faible et intermédiaire ; l'aide est trop souvent mal orientée ; et les institutions financières internationales continuent de mettre l'accent sur les prêts et les rapports plutôt que sur les résultats en matière de développement. En somme, il faut déployer beaucoup plus d'efforts pour traduire dans les actes la vision, adoptée à Monterrey en 2002, d'une action au niveau mondial et de la responsabilité collective de mettre en oeuvre une politique de résultats.

Ce Rapport de suivi mondial passe en revue les initiatives qui sont actuellement engagées pour renforcer la responsabilité partagée. L'augmentation des apports de ressources aux pays en développement doit aller de pair avec des mesures tendant à améliorer l'efficacité de l'aide. L'amélioration de la gouvernance, tant dans les pays en développement qu'au plan mondial revêt une importance cruciale pour le renforcement de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources et d'obtenir des résultats en matière de développement. Le présent rapport est axé plus particulièrement sur la mesure et le suivi de la gouvernance, en vue de renforcer les responsabilités et les résultats au plan des ODM. Le suivi de la gouvernance peut permettre de préciser les options d'augmentation de l'aide et peut appuyer les actions de plus vaste portée menées pour renforcer la transparence et la responsabilité, au niveau tant national que mondial.

### Principales mesures de renforcement de la responsabilité partagée

Le rapport met en évidence six mesures essentielles pour accélérer les progrès dans la réalisation des ODM et renforcer la responsabilité partagée.

*La croissance favorable a permis de faire reculer la pauvreté, mais pour réaliser des progrès réguliers et accélérés, il faut renforcer les infrastructures et améliorer les cadres nationaux d'investissement.*

Les pays en développement à revenu faible et intermédiaire enregistrent depuis 2000 des progrès accélérés, qui leur permettent de réduire davantage la pauvreté. De 2000 à 2005, plus de 100 millions de personnes auraient franchi le cap de la pauvreté extrême, soit une baisse de plus de 10 % de la population extrêmement pauvre. Mais les progrès demeurent lents et sont surtout enregistrés en Asie de l'Est et du Sud. Quelques pays d'Afrique ont plus ou moins réussi à réduire la pauvreté, mais dans la plupart des pays de ce continent, et dans certains d'Amérique latine, la pauvreté stagne lorsqu'elle n'empire pas.

Pour faire reculer plus rapidement la pauvreté, il faudra mettre davantage l'accent sur l'amélioration du cadre intérieur de croissance. Les pays bénéficiaires de l'aide, avec le concours des partenaires de développement, doivent améliorer le climat d'investissement et utiliser plus de ressources pour faciliter l'accès des ménages et des entreprises aux infrastructures de base. Le climat d'investissement et les infrastructures sont intimement liés, car l'accès à celles-ci est un facteur déterminant de celui-là, et les deux facteurs contribuent à la croissance, à l'emploi et à la productivité. Les enquêtes sur le climat d'investissement indiquent que les pays pauvres mettent le plus à contribution les entreprises tout en réformant peu leurs réglementations commerciales – en 2004, l'Afrique avait la plus faible intensité de réforme. Par ailleurs, dans bon nombre de pays à faible revenu, l'écart dans l'accès aux infrastructures de base s'élargit pour les pauvres des zones rurales comme des zones urbaines.

*Les progrès enregistrés récemment dans les résultats dans le domaine du développement humain donnent à penser qu'il est nécessaire d'accroître et d'assouplir l'aide, de renforcer la coordination et d'améliorer la gouvernance.*

De nombreux pays, notamment en Afrique et en Asie du Sud, ne se trouvent pas en bonne voie pour atteindre les ODM en matière de développement humain. Plus de 10 millions d'enfants meurent chaque année des suites de maladies guérissables. On pourrait éviter la plupart de ces décès par un traitement simple, connu et bon marché. Seulement 34 pays en développement sur 143 suivraient une trajectoire leur permettant de réduire de moitié le nombre d'enfants présentant une insuffisance pondérale.

Et pourtant il apparaît clairement dans certains pays que depuis la fin des années 90, des progrès sensibles ont été accomplis dans le domaine du développement humain. Il ressort des études que dans de nombreux pays, les pauvres participent de manière plus que proportionnelle à ces progrès. Les facteurs sous-tendant cette réussite doivent être mieux compris, mais il apparaît nécessaire d'améliorer les politiques et de disposer d'une aide de meilleure qualité, plus prévisible et mieux coordonnée pour contribuer à financer les salaires des enseignants et des agents de santé et d'autres charges de fonctionnement. Pour maintenir ces tendances, il faudrait soutenir en permanence le programme d'harmonisation et d'alignement de l'aide, enchâssé dans la Déclaration de Paris de 2005, et réformer la gouvernance pour renforcer la qualité des services et responsabiliser davantage les prestataires de services.

*D'importants engagements ont été pris en 2005 dans le domaine de l'aide et de l'allègement de dette, mais un suivi vigilant est nécessaire pour éviter les risques qui pourraient empêcher la satisfaction efficace de ces engagements. Les réformes du commerce doivent faire l'objet d'une nouvelle impulsion.*

L'année dernière a marqué un tournant décisif dans l'augmentation des engagements d'aide et l'approfondissement de l'allègement de dette au profit des pays à faible revenu. De nouveaux engagements d'aide de plus de 50 milliards de dollars à satisfaire d'ici à 2010 ont été pris, notamment la promesse d'un doublement de l'aide à l'Afrique. La nouvelle initiative d'allègement de dette multilatérale éliminera près de 50 milliards de dollars de dette, en réduisant le service de la dette d'environ un milliard de dollars par an.

Ces engagements risquent cependant de ne pas être suivis d'effet. Les engagements d'aide pourraient tomber sous le coup des mesures de réduction des déficits qu'adoptent les pays donateurs. L'allègement de dette est censé venir en complément de l'aide, mais risque d'être pris en compte dans la réalisation des objectifs d'aide. En outre, même si les engagements d'aide sont satisfaits, les bailleurs de fonds risquent de ne pas tenir leur promesse d'améliorer la qualité de l'aide. L'évolution récente donne à penser que la tâche ne sera pas facile – l'aide reste peu coordonnée, imprévisible, en grande partie enfermée dans des « dons à des fins spéciales », et cible souvent des pays et des fins qui ne constituent pas des priorités pour les ODM. Enfin, l'allègement de dette risque de donner lieu, à l'avenir, à des emprunts insoutenables auprès des banques commerciales. Pour réduire ces risques, les bailleurs de fonds, la Banque et le FMI, et surtout les pays bénéficiaires doivent suivre de près les flux d'aide et l'application du cadre amélioré d'évaluation du niveau d'endettement tolérable.

Étant donné que la 6<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de Hong Kong n'a réalisé que des progrès modestes sur le plan de la libéralisation du commerce multilatéral, tous les pays doivent consentir de nouveaux efforts pour relancer le « cycle du développement » de Doha. Tous les espoirs reposent sur de nouvelles modalités de négociation pour les produits agricoles et industriels, et les listes générales provisoires pour la libéralisation qui doivent être négociées d'ici à la fin de juillet 2006. La libéralisation par les pays en développement revêt également de l'importance, et pourrait représenter la moitié des gains qu'ils tireront de la réforme du commerce. Nombreux sont les pays en développement qui ne profiteront probablement pas de la libéralisation à court terme, en particulier en Afrique, et de nouveaux engagements d'aide à la facilitation des échanges ont été pris pour aider les pays se trouvant dans cette situation. Tout en étant indispensable, l'aide à la facilitation des échanges ne doit pas être considérée comme une mesure de remplacement de la libéralisation du commerce.

*Les IFI doivent désormais mettre l'accent non pas sur la gestion des ressources, mais sur la réalisation des résultats concrets ; une telle réorientation pose cependant des défis de taille tant pour les IFI que pour les pays en développement.*

Jusqu'à présent, les institutions financières internationales mettent surtout l'accent sur les ressources et les procédés plutôt que sur les résultats dans le domaine du développement.

L'adoption d'un programme de gestion axé sur les résultats nécessitera une modification des pratiques institutionnelles, qui ne vient que de commencer avec les nouvelles initiatives visant à élaborer un système commun d'évaluation des performances et à intégrer dans les pratiques des BMD le principe d'une gestion qui ait un impact sur le développement. Pour faire avancer le programme, il faudra prendre, en matière de gestion, l'engagement à long terme de modifier la culture institutionnelle, de s'attacher davantage à suivre les indicateurs de performance de manière systématique et transparente et de définir l'ensemble d'instruments (règles, mesures d'incitation, pratiques) permettant de lier le comportement aux résultats. Les pays en développement doivent se doter de capacités statistiques pour mesurer les performances et mettre en place les éléments des systèmes de gestion axée sur les résultats. Les IFI et les bailleurs de fonds doivent amplifier l'appui accordé à ces initiatives.

*Il faudrait surveiller régulièrement la gouvernance pour assurer le suivi des progrès, renforcer la responsabilisation et susciter une plus grande demande de résultats.*

La gouvernance est un facteur déterminant de l'efficacité en termes de développement et des progrès vers la réalisation des ODM. La corruption dénote la faillite des systèmes de gouvernance. Il n'est pas aisé de suivre précisément la gouvernance en raison de son caractère multidimensionnel. Le Rapport de suivi mondial met en place un cadre qui définit les indicateurs de gouvernance permettant de suivre les progrès, d'améliorer la transparence et la responsabilisation et de susciter une demande plus importante de résultats en matière de bonne gouvernance. Le rapport propose une liste de base de 14 indicateurs de suivi, comprenant aussi bien des mesures générales de la gouvernance que des indicateurs concrets, plus précis. Les deux types d'indicateurs sont certes utiles, mais le rapport privilégie les indicateurs concrets et précis. Ceux-ci comprennent les indicateurs du programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) servant à suivre la gestion des finances publiques, les indicateurs de la passation de marchés et les indicateurs du climat des affaires.

Il n'y a pas une voie unique pour mener à la bonne gouvernance. Dans certains pays, un aspect de la gouvernance peut être très satisfaisant (par exemple, la capacité bureaucratique) alors que d'autres aspects peuvent laisser à désirer (par exemple, les poids et les contrepoids). L'action de la communauté de développement devrait renforcer la dynamique positive lorsqu'elle existe, prôner systématiquement l'amélioration de la transparence et engager en permanence le dialogue sur l'appui à long terme aux domaines dans lesquels des progrès restent à faire. Le suivi peut permettre de surveiller les progrès dans les différents domaines, ainsi que d'évaluer la viabilité à long terme des systèmes de gouvernance dans l'ensemble. Lorsque la situation de la gouvernance laisse à désirer, la mobilisation est nettement plus difficile et de nouvelles étapes s'imposent, consistant dans un premier temps en initiatives tendant à améliorer la transparence et à renforcer la prestation de services locaux.

*La communauté internationale doit soutenir les actions visant à renforcer les systèmes de gouvernance, en ratifiant et en appuyant les systèmes d'équilibre des pouvoirs au plan mondial.*

La bonne gouvernance n'est pas uniquement le devoir des pays en développement. Tous les pays doivent assumer la responsabilité de renforcer les poids et les contrepoids au plan mondial et d'appliquer des normes rigoureuses de lutte contre la corruption. Depuis le début des années 90 est apparu un cadre de poids et de contrepoids au plan mondial, axé sur des programmes d'application du droit international (conventions sur la lutte contre le blanchiment d'argent et la lutte contre la corruption), des traités de lutte contre la corruption (par exemple, la Convention des Nations Unies contre la corruption), et des initiatives de transparence internationales (par exemple, l'Initiative sur la transparence des industries extractives). Ces systèmes sont encore en gestation, mais ils ont pris un départ prometteur.

Les bailleurs de fonds et les IFI doivent contribuer à ces initiatives en fournissant de l'assistance technique et des fonds pour soutenir la participation des pays. Ils peuvent aussi encourager la participation des pays à revenu intermédiaire, qui jouent un rôle de plus en plus important dans les relations commerciales avec les pays pauvres. D'une manière plus générale, les bailleurs de fonds doivent renforcer leurs propres mesures de lutte contre la corruption (notamment l'exclusion unilatérale et l'exclusion croisée de fournisseurs pratiquant la corruption), améliorer la transparence, et accorder de l'aide par des moyens qui encouragent la bonne gouvernance au lieu de fragmenter et d'épuiser les systèmes nationaux qui sont déjà faibles.

### **Questions à examiner**

Le Rapport soutient que pour satisfaire aux engagements d'aide et d'allégement de dette pris en 2005, il faudrait : i) « verrouiller » l'allégement de dette par un étalonnage comparatif et un suivi attentif des flux ; et ii) surveiller les décaissements et la composition de l'APD afin de suivre les améliorations de la qualité et des modalités de l'aide liée aux stratégies axées sur les ODM (une aide moins instable, plus souple, alignée sur les stratégies de réduction de la pauvreté). Le Rapport préconise également un meilleur suivi des dépenses publiques et de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiaires. La satisfaction de ces engagements doit être suivie dans les futurs Rapports de suivi mondial.

- Comment les ministres pensent-ils que l'on pourrait le plus efficacement « verrouiller » les engagements d'allégement de dette pris en 2005 ?
- Comment les pays bénéficiaires pourraient-ils profiter au mieux de l'IADM tout en évitant des emprunts insoutenables à l'avenir ?
- Quelles mesures précises convient-il de prendre pour rendre l'aide plus prévisible, mieux ciblée à l'appui du programme des ODM et mieux coordonnée

(en particulier dans le secteur de la santé) entre les bailleurs de fonds et les fonds mondiaux ?

L'examen des performances des IFI porte essentiellement sur la question des progrès qu'elles accomplissent pour axer la gestion sur les résultats de développement. Le Rapport conclut que l'application de la politique de résultats pose des défis de taille tant aux BMD qu'aux pays partenaires. Le principal défi consiste pour les BMD à délaisser une culture de gestion des facteurs et des produits uniformisés (prêts et rapports analytiques) pour recentrer, sur un horizon plus long, leur action sur les résultats en matière de développement. Dans le cas des partenaires de développement, l'enjeu majeur consiste à renforcer la mesure des résultats (capacités statistiques) et les moyens institutionnels.

- Quelles actions concrètes les Ministres recommandent-ils d'engager pour renforcer la politique des résultats au sein de la Banque mondiale et dans d'autres BMD et appuyer les capacités statistiques et institutionnelles des pays ?

Le Rapport définit un cadre de suivi de la gouvernance en tant que pièce maîtresse de la responsabilité partagée et des efforts déployés pour progresser dans la réalisation des ODM. Il met cependant en exergue la complexité de la gouvernance et l'importance qu'elle revêt pour l'efficacité en termes de développement.

- Les Ministres conviennent-ils que l'on doit suivre la gouvernance comme s'inscrivant dans le cadre de la responsabilité partagée et qu'il faut mettre davantage l'accent sur l'élaboration et l'utilisation d'indicateurs concrets (gestion des finances publiques, passation de marchés, cadre d'exercice des activités économiques) ?

Le Rapport relève que les combinaisons des forces et des faiblesses en matière de gouvernance peuvent varier d'un pays à l'autre et que les partenaires de développement doivent en tenir compte. Certaines formes d'aide peuvent être mieux indiquées dans des situations de gouvernance laissant à désirer, alors que d'autres formes seraient plus efficaces dans les cas d'une situation de gouvernance meilleure ou en voie d'amélioration.

- Comment la communauté de développement devrait-elle modifier son intervention dans les pays où la situation de gouvernance laisse particulièrement à désirer ou est en difficulté ?

## **Aperçu : Renforcement de la responsabilité partagée — aide, commerce et gouvernance**

---

Cinq années se sont écoulées depuis que la Déclaration du Millénaire a été signée par 189 pays, et il reste 10 ans pour réaliser les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). L'année 2005, qui constitue ainsi une étape décisive, a été marquée par plusieurs événements et publications : le Forum de haut niveau de Paris en mars ; le Sommet mondial des Nations Unies en septembre ; les réunions de l'Organisation mondiale du commerce en décembre, et plusieurs rapports importants sur les moyens de faire progresser le programme des ODM.

On a assisté au cours de l'année à de nouveaux engagements de ressources et de mesures, ainsi qu'à la réaffirmation du principe de **responsabilité partagée**. Le monde s'attache à trouver les moyens d'amplifier les apports de ressources aux pays en développement — et les moyens de s'assurer que l'aide est utilisée efficacement pour la réalisation des ODM. Ces deux questions sont intimement liées. L'amplification passe par une modification de la manière d'aborder le développement. Les bailleurs de fonds et les IFI doivent augmenter les flux d'aide et en améliorer la qualité, et mieux aligner leurs interventions sur les stratégies et les systèmes nationaux. Les bailleurs de fonds doivent aussi ouvrir leurs marchés aux pays en développement. Ces pays, quant à eux, doivent s'engager à appliquer des stratégies de développement rationnelles et des systèmes de gouvernance plus solides pour assurer une utilisation efficace des ressources. Ces engagements sont le fondement de la responsabilité partagée.

Ce rapport examine les principaux faits marquants de 2005 et évalue les progrès accomplis dans la réalisation des ODM. À l'instar des rapports des années précédentes, il analyse les actions menées au plan international à l'appui de la Déclaration du Millénaire, notamment les nouveaux engagements pris par les gouvernements donateurs d'augmenter les flux d'aide et les engagements pris par les IFI d'améliorer leur efficacité.

La **gouvernance** est un des éléments généralement reconnus comme étant indispensables à la réussite du cadre de responsabilité partagée. La mesure et le suivi de la gouvernance posent des problèmes de taille, qu'il est cependant possible de surmonter en interprétant les résultats avec prudence. La Partie II du rapport propose une plateforme pour inclure la gouvernance dans le programme en cours sur le suivi de la responsabilité partagée dans l'optique des ODM. Elle montre comment une telle surveillance peut suivre les progrès des indicateurs généraux et des indicateurs précis (concrets) de gouvernance. Le suivi permet aussi de préciser les options d'amplification de l'aide et peut appuyer les actions de plus vaste portée menées pour renforcer la transparence et la responsabilité, au plan tant national que mondial.

### **Encadré 1. Rapport de suivi mondial 2006 : six messages clés**

**Réduire la pauvreté.** La croissance demeure favorable et les progrès en matière de réduction de la pauvreté s'accroissent au plan mondial. Mais les conditions d'exercice de l'activité économique (y compris l'accès aux infrastructures) s'améliorent bien trop lentement dans nombre de pays pauvres.

**Réaliser les objectifs de développement humain.** Nombreux sont les pays qui ne sont pas engagés dans la bonne voie pour réaliser les ODM dans le domaine du développement humain. Mais il apparaît clairement que certains pays ont fait des progrès considérables. Pour amplifier ces progrès, il est essentiel d'accorder une aide pouvant financer davantage les coûts de fonctionnement (par exemple, les salaires des enseignants ou des agents des services de santé) et de procéder à des réformes de la gouvernance afin d'améliorer la prestation des services.

**Satisfaire aux engagements en matière d'aide, d'allègement de dette et de commerce.** En 2005, on a enregistré de nouveaux engagements considérables d'aide accrue et d'allègement de dette en faveur des pays à faible revenu. Ces engagements pourraient ne pas se concrétiser ou bien l'allègement de dette pourrait simplement se substituer à l'aide. Les transferts d'aide doivent être plus prévisibles, moins fragmentaires, mieux alignés sur les besoins et cibler les domaines où l'aide peut être utilisée de manière plus rentable. Il faudrait accélérer les négociations commerciales multilatérales.

**Renforcer la gestion axée sur les résultats.** Les IFI et les programmes nationaux s'orientent de plus en plus vers une gestion axée sur les résultats — gérer en vue de parvenir à des *réalisations*, au lieu de gérer les ressources consacrées au processus de production. Cette réorientation nécessite cependant une vision à long terme, davantage de ressources et l'appui au renforcement des capacités dans les pays partenaires.

**Suivre la gouvernance.** La gouvernance doit faire l'objet d'un suivi régulier. Il faut compléter les indicateurs globaux actuels par d'autres mesures visant à suivre des indicateurs concrets précis, tels que la qualité de la gestion des finances publiques, les méthodes de passation des marchés et les poids et contreponds. Ces indicateurs peuvent permettre de suivre les progrès accomplis, responsabiliser davantage, et créer la demande de bonne gouvernance. Le suivi peut aussi soutenir la concertation à long terme entre les pays et les partenaires de développement, en vue d'élaborer des objectifs réalistes et d'échelonner les réformes de la gouvernance.

**La bonne gouvernance est la responsabilité de tous.** Les IFI et les bailleurs de fonds doivent appuyer le nouveau cadre mondial de suivi de la bonne gouvernance, encourager la participation des pays, renforcer leurs mesures de lutte contre la corruption et fournir une aide de manière à renforcer la transparence et les systèmes nationaux.

## **Partie I : Suivi des progrès**

### **Réduction de la pauvreté monétaire**

La conjoncture favorable à la croissance mondiale qui a permis de continuer à faire reculer la pauvreté ces dernières années s'est maintenue en 2005. La croissance par habitant dans les pays à revenu faible et intermédiaire a été légèrement inférieure à 5 % en moyenne en 2005, niveau nettement supérieur aux taux antérieurs, grâce au commerce florissant, aux faibles taux d'intérêt et à une solide croissance dans les pays de l'OCDE

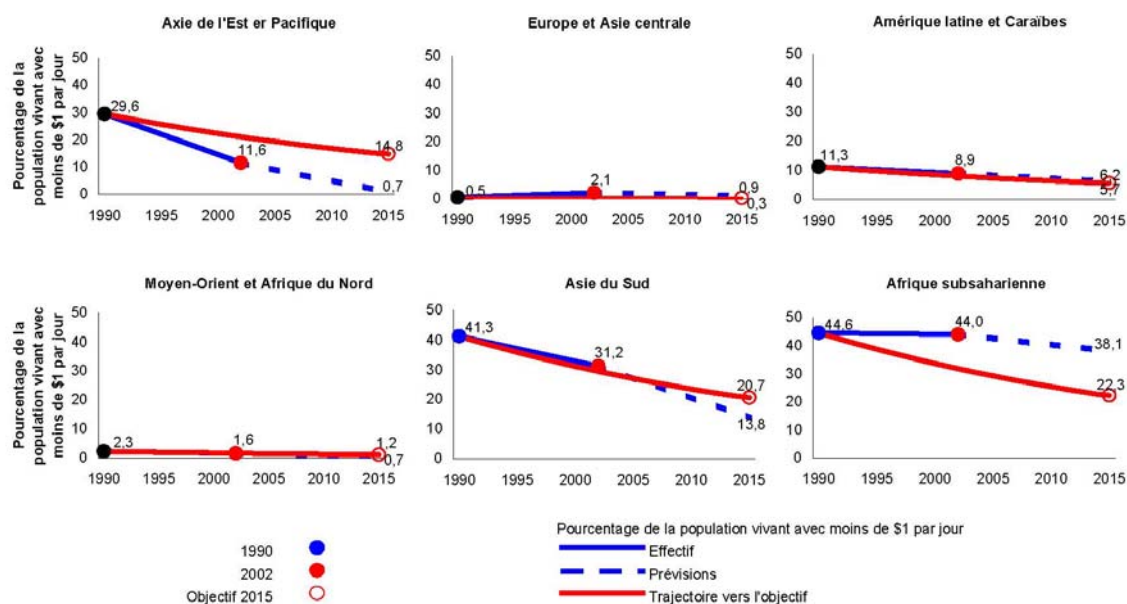
qui ont permis de maintenir les bons résultats. Cette croissance a contribué à réduire la pauvreté totale prévue dans les pays en développement de 10 % entre 2000 et 2005, plus de 100 millions de personnes réussissant à franchir le seuil de la pauvreté de un dollar par jour.

L'amélioration de la gestion macroéconomique est un des facteurs déterminants de cette croissance. Dans le cas des pays à faible revenu, les indicateurs macroéconomiques sont désormais sensiblement meilleurs que pendant les années 90. Les pays à revenu intermédiaire, dont la croissance est supérieure à (et moins instable que) celle des pays à faible revenu, résistent mieux aux chocs économiques. Les déficits ont fléchi, des régimes de taux de change plus souples sont en place, et les secteurs financiers sont plus solides. Mais il est possible de progresser davantage.

La forte expansion des volumes des échanges et les prix élevés des produits de base mettent également en évidence la conjoncture favorable à la croissance. Les exportations mondiales se sont accrues de 14 % en 2005. Les exportateurs de pétrole ont affiché la croissance la plus rapide, sous-tendue par la flambée des prix de l'énergie. La Chine et les pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré une solide croissance de 25 %.

Si la solidité de la croissance globale a permis de réduire la pauvreté, les gains demeurent inégaux. Toutes les régions ont partagé, à des degrés divers, la récente croissance favorable, mais les résultats obtenus en matière de réduction de la pauvreté diffèrent considérablement d'une région à l'autre (figure 1) ; il en est de même des performances des pays considérés individuellement. La majeure partie de l'amélioration s'est produite en Asie de l'Est et du Sud, et en Europe de l'Est et en Asie centrale, suite à la reprise d'une croissance plus solide après la crise financière asiatique et l'adaptation des économies en transition aux systèmes de marché. En Amérique latine, la croissance se poursuit depuis les deux dernières années, mais demeure trop faible pour entamer sérieusement la pauvreté. La croissance s'est aussi améliorée en Afrique, excédant la moyenne rétrospective, en accélérant à plus de 2 % par habitant en 2005 mais au rythme actuel, peu de pays africains atteindront l'ODM relatif à la pauvreté monétaire. Toutefois, plusieurs pays de ce continent ont obtenu des résultats satisfaisants au cours des dix dernières années, grâce à la conjonction de plusieurs facteurs : meilleures politiques, résultats améliorés dans le domaine commercial et aide extérieure. Ces résultats montrent qu'il est possible de progresser encore plus rapidement.

**Figure 1 Nombre de pauvres par région, 1990-2002, et prévisions jusqu'en 2015**



Source : Estimations des services de la Banque mondiale.

Les perspectives à moyen terme de croissance et de réduction de la pauvreté monétaire semblent relativement bonnes — les économies des pays à faible revenu devraient se redresser après leur contraction du début des années 90 (et progresser de près de 4,5 % par habitant en 2005), et les économies des pays à revenu intermédiaire enregistrer une progression de 4,6 % par habitant. Mais la conjoncture mondiale pose également des risques. Les prix élevés du pétrole risquent de ralentir la croissance dans les pays à faible revenu importateurs de pétrole, en particulier si les prix des produits de base non pétroliers baissent ; des termes de l'échange plus solides ont permis de compenser les coûts des importations de pétrole en 2005. D'autres risques persistent, notamment, le brusque réajustement des déséquilibres des balances mondiales des transactions courantes, la poursuite des taux d'intérêt mondiaux et l'échec des négociations commerciales du Cycle de Doha. L'incidence potentielle de la grippe aviaire sur le commerce mondial représente un autre sujet de préoccupation. Chacun de ces facteurs ou leur conjonction pourrait compromettre les acquis récents de la lutte contre la pauvreté.

Pour réduire davantage la pauvreté, il faudra accorder une place plus importante au cadre de croissance intérieure en améliorant le climat d'investissement, en facilitant l'accès aux infrastructures et en renforçant les possibilités offertes aux pauvres. La qualité du climat d'investissement a une incidence notable sur la croissance, l'emploi et la productivité, qui sont autant de facteurs déterminants de la réduction durable de la pauvreté. Les outils de suivi du climat d'investissement — Enquêtes sur le climat d'investissement et évaluations du rapport Doing Business — montrent que les pays pauvres mettent le plus à

contribution en réformant le moins le cadre de réglementation de l'activité économique. En 2004, l'Afrique a eu la plus faible intensité de réforme, et l'Europe de l'Est et l'Asie centrale ont eu la plus élevée.

Les services d'infrastructure de base — transport, électricité, eau, assainissement, téléphones — sont des facteurs déterminants d'un solide climat d'investissement et de progrès durables dans la réalisation des résultats en matière de développement humain. Cinq cent millions de personnes ont eu accès à l'électricité entre 1995 et 2004. Le nombre d'abonnés au téléphone a quintuplé au cours des années 90 et aurait triplé depuis lors. Si l'Asie de l'Est et le Moyen-Orient affichent des améliorations sensibles, d'autres régions régressent dans le domaine de la plupart des services d'infrastructure considérés par habitant. Pour la population pauvre, et pour les pauvres des zones rurales comme urbaines, les retards dans l'accès à ces services sont importants et les rendent encore plus vulnérables. Il est nécessaire de disposer de ressources accrues, d'innover davantage en matière de prestation de services et d'adopter des techniques faciles à entretenir.

Enfin, le renforcement de l'accès aux services et des possibilités pour les pauvres et les groupes vulnérables va de pair avec l'amélioration des résultats en matière de croissance. L'égalité des chances revêt une importance fondamentale pour le programme d'action des ODM, en particulier l'accès aux services publics et aux possibilités de développement humain — le thème central du *Rapport sur le développement dans le monde 2006*.

### **Réalisation des objectifs de développement humain**

Les progrès accomplis par les régions au plan des ODM relatifs au développement humain demeurent un sujet de préoccupation. Toutes les régions sont mal engagées pour atteindre au moins certains des objectifs, et les deux régions qui sont le plus à la traîne — l'Asie du Sud et l'Afrique subsaharienne — ne suivent pas une trajectoire leur permettant d'atteindre un seul de ces objectifs. La situation nutritionnelle des enfants empire dans de nombreuses régions d'Afrique ; les pays dans leur majorité ne progressent pas assez pour réduire la mortalité infantile et la mortalité maternelle ; et le VIH/sida continue de progresser dans le monde. Dans bon nombre de pays, il y a encore beaucoup à faire pour que l'action de développement atteigne les pauvres.

**Toutefois, les données les plus récentes font apparaître certains indices encourageants de progrès :**

- Le nombre de pays qui ont réalisé ou sont en bonne voie pour réaliser l'éducation primaire pour tous (ODM2) a considérablement augmenté depuis 2000, et le rythme des progrès s'est aussi accéléré. Ce rythme est encore plus rapide pour les pays qui ont adhéré à l'Initiative pour l'accélération du programme « Éducation pour tous » (EFA FTI). Les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire (ODM3) s'atténuent également, les taux de scolarisation des filles augmentant plus rapidement que ceux des garçons dans toutes les

régions, bien que l'objectif de la parité entre les sexes à l'horizon 2005 n'ait pas été atteint.

- Certes 20 % seulement des pays en développement sont en passe de ramener la mortalité infantile aux niveaux escomptés (ODM4), mais les données d'enquêtes les plus récentes indiquent une amélioration rapide dans certains pays, et des progrès considérables sont faits pour que les interventions clés atteignent les pauvres, notamment les vaccinations infantiles.
- L'accès des femmes à des accoucheuses formées, le meilleur indicateur de la mortalité maternelle (ODM5), affiche une solide amélioration en Asie de l'Est, une amélioration modeste en Amérique latine, et peu de progrès en Afrique subsaharienne.
- Les premiers signes de fléchissement des taux d'infection du VIH/sida (ODM6) apparaissent dans des pays à forte prévalence tels que Haïti, l'Ouganda et le Zimbabwe. Il est de plus en plus établi que les programmes de prévention sont efficaces lorsqu'ils sont intensifs et soutenus. Le nombre de malades du sida a augmenté rapidement dans les pays en développement, avoisinant le million en 2005, contre moins de 100 000 en 2000. Et de nouvelles initiatives mondiales de lutte contre le paludisme améliorent le traitement et généralisent rapidement l'utilisation de moustiquaires imprégnées d'insecticide.

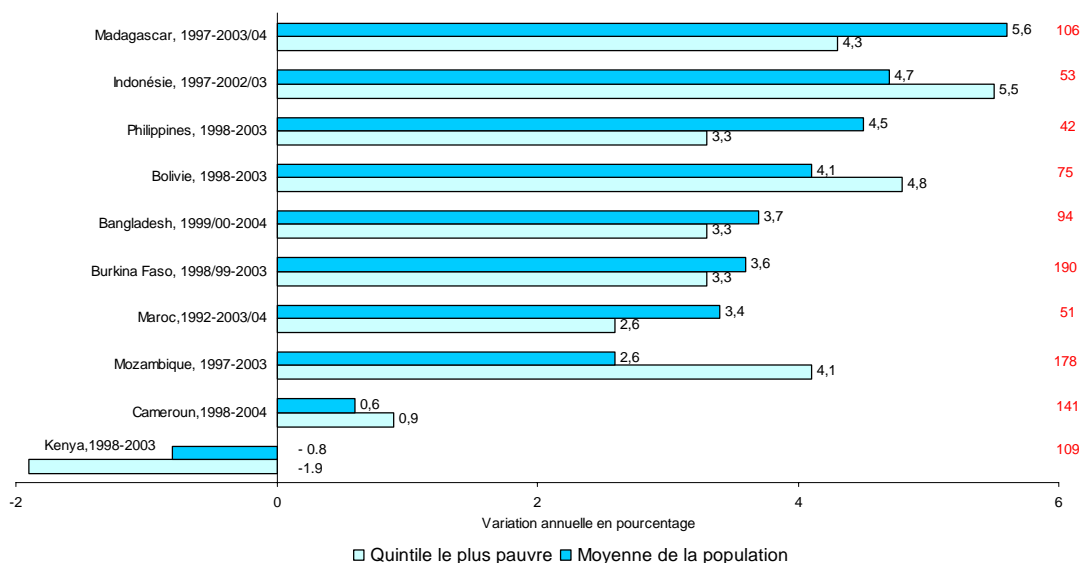
La Figure 2 indique les réductions annuelles de mortalité infantile entre les années d'enquête dans tous les dix pays pour lesquels des données d'enquêtes démographiques et sanitaires sont disponibles depuis 2002. Il apparaît que neuf de ces pays ont fait des progrès, dont plus de la moitié à des taux assez rapides, allant du Burkina Faso (3,6 % par an) à Madagascar (5,6 % par an). En outre, les acquis parviennent aux pauvres. Dans quatre des pays, la mortalité infantile a reculé le plus rapidement parmi les ménages du quintile de revenu le plus pauvre. Cette évolution contribue à réduire, quoique de manière progressive, le retard dans les performances des ménages pauvres. Les données provenant de l'enquête sur l'achèvement de l'enseignement primaire aboutissent à une conclusion analogue.

Certains des progrès sont attribuables à l'amélioration des politiques des secteurs sociaux. Un nombre croissant de pays de toutes les régions adoptent des réformes en vue de rendre les systèmes d'éducation et de santé plus efficaces et plus sensibles aux besoins des populations desservies. Ces réformes consistent à : renforcer la participation de la collectivité à la gestion des établissements d'éducation et de santé de première ligne ; affecter les fonds de manière plus transparente ; gérer plus efficacement le recrutement et le déploiement des enseignants et des agents de santé ; mesurer et publier les résultats scolaires et autres résultats clés des élèves ; et subordonner les transferts de revenus aux familles à l'utilisation par celles-ci des structures d'éducation et de santé.

Les aides extérieures ont aussi fait l'objet d'un accroissement sensible. L'aide publique au développement (APD) au profit de l'enseignement primaire a presque triplé entre 2000 et 2004. L'aide est aussi mieux alignée sur les priorités des ODM, et dans le secteur de l'éducation, l'initiative EFA FTI donne lieu à des résultats concrets dans le domaine de l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds aux niveaux tant national que

mondial. Toutefois, seuls la Banque mondiale et le FMI suivent les dépenses consacrées à la santé et à l'éducation dans les budgets publics, et il serait indiqué d'améliorer la cohérence des données.

**Figure 2 Réduction annuelle de la mortalité infantile, 1997–2004**



Source : Estimations de la Banque mondiale tirées d'enquêtes démographiques et sanitaires.

Note : Les nombres encadrés représentent le nombre de décès d'enfants pour 1 000 dans l'enquête la plus récente.

Pour amplifier et maintenir ces acquis, il faudra disposer d'une aide plus souple et plus prévisible. Les dépenses de fonctionnement représentent les principaux besoins de financement dans les secteurs de la santé et de l'éducation, et pourtant moins d'un tiers de l'aide bilatérale accordée aux pays à faible revenu revêt la forme de dons non destinés à des fins spéciales, qui peuvent plus facilement servir à financer des dépenses de fonctionnement et d'équipement. L'instabilité des décaissements d'aide représente un autre obstacle de taille à l'expansion des services sociaux, qui sont eux-mêmes tributaires d'un financement pluriannuel des dépenses de fonctionnement. Enfin, il est établi que les coûts de transaction dans le secteur de la santé augmentent, avec l'accroissement des initiatives mondiales de santé « verticales ». La communauté du développement doit régler ces questions clés pour accélérer les progrès dans la réalisation des ODM.

La responsabilité de la réalisation des ODM incombe en dernière analyse aux pays en développement. Il y a peu de chances qu'ils bénéficient d'une aide accrue et plus souple s'ils ne réduisent pas les détournements de ressources et ne responsabilisent pas davantage les prestataires de services au public. Des études portant sur plusieurs pays indiquent que, en moyenne, un agent de la santé sur trois manque pendant les visites impromptues des établissements, et qu'un enseignant sur six est absent. Les fonds n'atteindront pas leur niveau visé dans le budget s'ils sont détournés avant de parvenir aux dispensaires et établissements scolaires locaux. Il est nécessaire de mettre en place des systèmes solides de gestion des dépenses pour parer à cette situation et apaiser les préoccupations fiduciaires des bailleurs de fonds et des ministères des finances. De

nombreux pays en développement prennent des mesures pour renforcer la responsabilisation dans le domaine de la prestation des services sociaux, mais dans la plupart des cas des réformes plus profondes et de plus vaste portée sont encore nécessaires, comme on le verra dans la seconde partie de ce rapport.

### **Satisfaction des engagements pris par les bailleurs de fonds en matière d'aide, d'allègement de dette et de commerce**

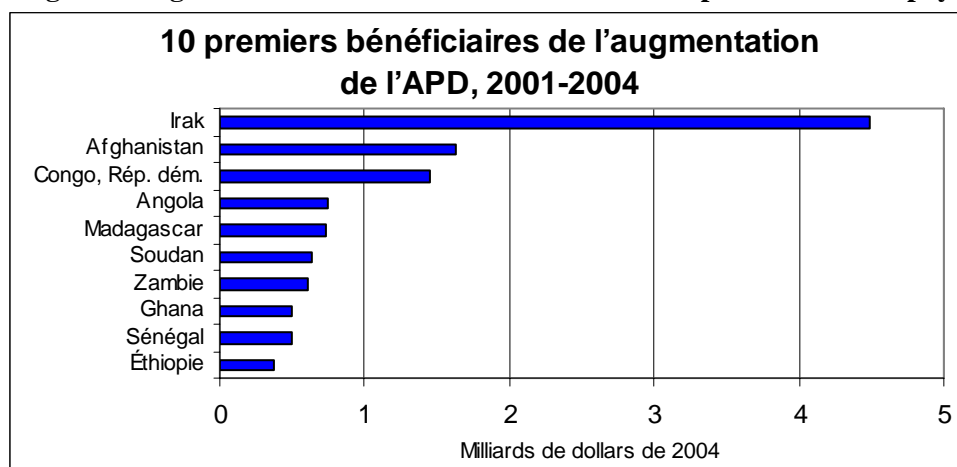
La satisfaction des engagements pris par les bailleurs de fonds représentent un aspect essentiel du cadre de responsabilité partagée. En 2005, des progrès remarquables ont été enregistrés dans ce domaine : la communauté internationale a renforcé l'accent mis sur les ODM et a réaffirmé l'engagement d'augmenter l'aide, de faire progresser le programme d'harmonisation et d'alignement des interventions des bailleurs de fonds, et d'alléger davantage la dette des pays les plus pauvres. Mais on n'est pas tout à fait assuré sur les chances de réalisation de toutes ces promesses.

En 2005, les bailleurs de fonds ont pris de nouveaux engagements importants tendant à renforcer les flux d'aide et à approfondir l'allègement de la dette des pays les plus pauvres. Le Sommet mondial des Nations Unies de septembre a permis de maintenir les ODM au premier plan des préoccupations. Conjointement avec le Rapport de la Commission pour l'Afrique, « Notre intérêt commun, » et le Rapport du Projet du Millénaire, « Investir dans le développement, » le rapport des Nations Unies, « Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous, » a permis de concentrer l'attention de la communauté internationale sur le développement. Plusieurs initiatives ont vu le jour au Sommet du G-8 de juillet 2005 à Gleneagles, notamment les engagements visant à :

- Augmenter l'aide à l'Afrique de 25 milliards de dollars par an à l'horizon 2010 — soit plus du double de l'aide fournie actuellement à la région — et à tous les pays en développement de près de 50 milliards de dollars.
- Renforcer et approfondir l'allègement de la dette des pays les plus pauvres. La proposition du G-8, l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), vise à annuler grosso modo 50 milliards de dollars de créances détenues sur les pays pauvres très endettés (PPTÉ) par le Fonds africain de développement (FAfD), l'Association internationale de développement (IDA), et le Fonds monétaire international (FMI).

Cependant, on se demande si ces nouveaux engagements seront suivis d'effet et, auquel cas, avec quelle niveau d'efficacité. La satisfaction des engagements sera subordonnée à la définition de mécanismes applicables à leur mise en oeuvre et au suivi de leur exécution sur la base de critères clairement indiqués. Il faudra aussi améliorer sensiblement la qualité de l'aide et l'accorder dans les domaines où elle peut être utilisée efficacement.

**Figure 3 Augmentations de l'APD concentrée dans un petit nombre de pays**



Source : Base de données de l'OCDE/CAD, calculs des services de la Banque.

### Renforcement du volume et de la qualité de l'aide

L'aide des pays du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE a totalisé 80 milliards de dollars en 2004, et a augmenté davantage en 2005, à un niveau estimé à 106 milliards de dollars, soit en moyenne 0,33 % du revenu national brut (RNB). L'augmentation en 2005 est attribuable en majeure partie à l'allègement de la dette de l'Iraq et du Nigeria, et l'aide totale n'a toujours pas atteint les niveaux relatifs de l'assistance du début des années 90. Les contributions varient considérablement d'un pays à l'autre : cinq membres du CAD accordent une aide supérieure à 0,7 % du RNB, alors que les États-Unis fournissent proportionnellement la part la plus faible (0,17 % du RNB). Les pays donateurs non membres du CAD ont aussi augmenté leurs contributions de 9 % en 2004, ce qui fait passer l'aide totale à 3,7 milliards de dollars, soit 0,18 % du RNB (dont 0,85 % du RNB au titre de l'APD par les pays arabes).

Toutefois, les *engagements* d'aide des pays du CAD totalisent bien plus de 106 milliards de dollars. Si toute l'aide engagée sur la période 2006–2010 était décaissée, les contributions du CAD augmenteraient encore de 24 milliards de dollars — pour atteindre 130 milliards de dollars — en dollars réels de 2004. À mesure que les principales possibilités d'allègement de dette s'épuisent, un volume plus important de l'aide devra revêtir d'autres formes que celle de l'allègement. Il est important de suivre les décaissements d'aide réelle par les membres du CAD pour inciter les bailleurs de fonds à honorer leurs engagements internationaux.

La qualité et la composition de l'APD sont également importantes pour rehausser la contribution de l'aide à la réalisation des ODM. Trois éléments clés doivent retenir l'attention : souplesse de l'aide, harmonisation et alignement des interventions et sélectivité des pays.

**Souplesse.** L'augmentation de l'aide doit consister avant tout à augmenter la part de l'aide souple, pouvant servir à satisfaire les besoins liés aux ODM. Plus de 70 % de l'aide bilatérale accordée par les pays du CAD, de 2001 à 2004, a revêtu la forme de dons à des fins spéciales : allègement de dette, coopération technique, aide alimentaire, aide

d'urgence ou frais d'administration. L'aide souple (dons autres qu'à des fins spéciales et APD multilatérale), qui pourrait servir à financer des dépenses de fonctionnement et d'équipement liées aux ODM, n'a augmenté que de 8 %, de 38 milliards de dollars à 41 milliards de dollars.

**Harmonisation et alignement.** Il faudrait accorder la priorité à la poursuite du programme d'action sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide, tel qu'il est énoncé dans la « Déclaration de Paris » du Forum de haut niveau tenu en mars 2005. Les douze objectifs-cibles mondiaux à atteindre pour améliorer l'efficacité de l'aide par les pays partenaires, les pays donateurs et les banques multilatérales de développement n'ont pas uniquement une importance symbolique. Une fois réalisés, ces objectifs-cibles modifieront de fond en comble la manière d'accorder l'aide. Une base de référence préliminaire a été élaborée, mais l'écart est grand entre cette base et les objectifs-cibles. Les bailleurs de fonds et les IFI auront du mal à modifier les pratiques de gestion et les mesures d'incitation. Le suivi régulier et la pression des pairs permettront, il faut l'espérer, de faire progresser ce programme d'action.

**Sélectivité.** Il faudra modifier l'affectation de l'aide si l'objectif doit consister à appuyer les ODM. Il ressort de l'affectation de l'aide entre les pays que celle-ci n'est bien souvent pas consacrée à des fins qui pourraient avoir la plus forte incidence sur les ODM. La sélectivité de l'aide se fonde de plus en plus sur les besoins (niveau de pauvreté) et la capacité à utiliser efficacement l'aide (qualité des politiques et de la gouvernance), mais il semble bien que d'autres facteurs continuent à déterminer une part importante des décaissements d'aide. C'est ainsi que plus de 60 % de l'augmentation de l'APD entre 2001 et 2004 a été consacrée à trois pays — Afghanistan, République démocratique du Congo et Iraq, bien que ces trois pays représentent ensemble moins de 3 % des populations pauvres des pays en développement (figure 3).

### **Progrès du processus d'allègement de la dette**

L'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM), issue du Sommet du G-8 de juillet 2005, complète les actions engagées actuellement pour réduire l'endettement des PPTE. Jusqu'à la fin de 2005, l'Initiative PPTE en vigueur avait allégé la dette de 28 pays. Les ratios du service de la dette aux recettes budgétaires ont diminués de moitié, et les dépenses liées à la réduction de la pauvreté auraient augmenté de 6 milliards de dollars, à presque 11 milliards de dollars. La nouvelle initiative IADM va plus loin en annulant toutes les créances du FAfD, de l'IDA et du FMI sur les pays qui sont parvenus, ou parviendront à la longue, à leurs points d'achèvement au titre de l'Initiative PPTE. Le FMI a déjà pleinement mis en oeuvre l'IADM, alors que le FAfD et l'IDA en finalisent les dispositions. Grâce à l'IADM, les flux estimatifs du service annuel de la dette de ces pays diminueront de un milliard de dollars par an au cours de la prochaine décennie, et d'un montant légèrement plus élevé par la suite.

Pour « verrouiller » ces gains (estimés à près de un milliard de dollars par an pendant les dix premières années), il est nécessaire d'adopter un processus d'étalonnage et de suivi rigoureux. L'IADM nécessite une nouvelle référence en matière d'aide pour s'assurer que l'allègement de dette n'est pas pris en compte dans l'augmentation des engagements d'aide des pays du CAD en faveur des IFI. L'accumulation de nouvelles dettes et

insoutenables représente un autre risque auquel s'exposent les bénéficiaires de l'IADM. Le cadre pour l'évaluation de l'endettement tolérable fait actuellement l'objet d'examen en vue d'assurer qu'il permet de se prémunir contre ce risque et d'appuyer les efforts déployés par les PPTTE pour améliorer la composition de leurs dépenses.

### **Satisfaction des engagements en matière de libéralisation du commerce international**

En 2005, les progrès des pourparlers sur la réforme du commerce multilatéral sont restés fluctuants. La feuille de route issue des négociations de Hong Kong, Chine nécessite encore un consensus sur la plupart des dossiers controversés — agriculture et produits industriels. Il est prévu de s'accorder sur la feuille de route au plus tard en avril 2006 et de la mettre définitivement au point au plus tard en octobre 2006. Les autres résultats des réunions de Hong Kong, Chine ont été modestes. Les subventions des exportations agricoles doivent être éliminées progressivement d'ici en 2013, à condition que des règles soient appliquées à des programmes équivalents, tels que ceux d'aide alimentaire. L'accès en franchise et hors contingent des marchés des pays développés par les produits des pays les moins avancés a été sensiblement réduit par l'exonération probable de 3 % des lignes tarifaires pour les principaux produits.

Un certain succès a été enregistré par l'« aide au développement des échanges », étant donné que les gains potentiels du commerce ne sont pas uniformément répartis et que de nombreux pays, en particulier d'Afrique subsaharienne, ne disposent pas de la base d'infrastructure nécessaire pour tirer parti de la libéralisation du commerce mondial. Les États-Unis, le Royaume-Uni, le Japon et l'Union européenne se sont tous engagés à augmenter les ressources consacrées au renforcement des moyens commerciaux des pays à faible revenu. Il est indispensable de s'assurer que l'aide au développement des échanges est efficace et ne vise pas en réalité à faciliter l'accès aux marchés.

### **Performances des IFI : Renforcement de la gestion axée sur les résultats**

Un dernier élément essentiel du cadre de responsabilité partagée concerne les efforts déployés par les IFI pour appuyer les résultats en termes de développement. Toutefois, il n'est pas facile d'évaluer leur contribution à ces résultats, parce qu'il existe de nombreux autres facteurs déterminants et de partenaires, en particulier les administrations nationales. Il s'agit ici d'évaluer en particulier les progrès accomplis par les IFI dans leur action visant à axer leurs pratiques de gestion sur les résultats, leurs contributions au financement du développement, l'évaluation d'impact renforcée, et les aspects de l'intégrité institutionnelle et de la transparence.

***Mise en oeuvre de la politique de résultats.*** La Table ronde de Marrakech de 2004 sur la politique de résultats a préconisé un système de suivi pour déterminer dans quelle mesure les BMD axent leurs interventions sur les résultats. Il s'agit du système commun d'évaluation des performances, ou COMPAS, qui s'inspire des cadres et des plans d'action des BMD pour appliquer une gestion axée sur les résultats de développement. S'il est encore trop tôt pour effectuer une solide évaluation, les premières actions menées dans le cadre de COMPAS sont prometteuses : la sensibilité aux résultats se renforce, et toutes les institutions mettent en place des cadres, des systèmes et des procédures.

La politique de résultats est appliquée par les BMD à des degrés divers et de diverses manières. Un enjeu capital sera la mise en place d'une culture institutionnelle consistant à tenir compte, dans la prise de décisions, des renseignements tirés des résultats. Les BMD doivent faire face à des arbitrages qui compliquent la mise en œuvre. L'alignement sur les systèmes nationaux et les préoccupations fiduciaires créent des tensions. Il existe également un écart considérable entre les politiques d'harmonisation institutionnelles et les pratiques au niveau des pays, ce qui pose des questions concernant l'alignement des incitations en faveur des membres des services des BMD et le cadre de gestion axée sur les résultats de développement. Il faudra déployer des efforts soutenus pour centrer les interventions sur les résultats plutôt que sur la gestion plus classique des ressources. La mise en œuvre nécessitera à la fois des moyens renforcés de gestion axée sur les résultats de développement des administrations nationales et un engagement à long terme des BMD.

L'évaluation de l'impact représente un élément clé de la gestion axée sur les résultats. Chaque IFI dispose d'un service d'évaluation autonome qui effectue les évaluations au niveau de l'institution — par exemple à l'appui des réformes du secteur de la santé, des systèmes de retraite, ou sur la qualité des travaux d'analyse. Les BMD évaluent également des programmes et des projets propres aux pays. Elles s'emploient aussi à élaborer des conseils plus solides, fondés sur des faits pouvant aider les pays partenaires à définir les types d'interventions qu'elles devraient appuyer. À titre d'exemple, on peut citer l'Initiative pour l'évaluation de l'impact au plan du développement (DIME) de la Banque mondiale et le programme des évaluations de l'impact lancé par le Bureau de l'évaluation et de la surveillance de la BID. La Banque mondiale procède actuellement, par l'intermédiaire de DIME, à une douzaine d'évaluations rigoureuses de projets éducation, de programmes de transferts monétaires conditionnels et des projets d'amélioration des taudis.

**Flux de financement.** En 2005, les activités de prêt par les guichets concessionnels et non concessionnels des BMD ont régressé, même si la baisse des prêts concessionnels est attribuable, pour l'essentiel, aux contraintes des ressources d'IDA-13, et à une forte augmentation des décaissements de l'IDA l'année précédente. On enregistre, en règle générale, une tendance à la hausse des concours financiers des BMD aux pays à faible revenu, et la reconstitution d'IDA-14 prévoit la poursuite de cette tendance jusqu'à la fin de 2007. En revanche, les décaissements au profit des pays à revenu intermédiaire sont régulièrement en baisse depuis quelques années, et les prêts nets sont négatifs. Les demandes de financement de cette catégorie de pays sont déterminés par plusieurs facteurs : réorientation de la demande vers le financement d'obligations souveraines, remboursement par anticipation de prêts anciens à coût élevé, accès renforcé aux marchés financiers suite à l'amélioration de la solvabilité, et lent développement de la part des BMD de nouveaux mécanismes de financement novateurs au profit des pays à revenu intermédiaire. Il est nécessaire de mieux aligner les stratégies des BMD sur les besoins en évolution de ces pays.

**Amélioration de l'alignement, de l'intégrité et de la transparence.** L'engagement pris par les bailleurs de fonds et les IFI d'appuyer l'élaboration des systèmes nationaux plutôt que des structures parallèles des bailleurs de fonds, constitue un prolongement de la

Déclaration de Paris. Les BMD adoptent des démarches différentes pour atteindre cet objectif, notamment en fournissant une assistance technique pour renforcer les systèmes nationaux et en mettant à l'épreuve les systèmes nationaux dans certains pays. Les résultats obtenus par le FMI dans l'évaluation des mesures de sauvegarde des banques centrales offrent un exemple positif sur ce plan. Jusqu'à présent, l'utilisation des systèmes nationaux a fait des progrès limités, en partie du fait des risques inhérents et des préoccupations d'ordre fiduciaire.

Les mesures de lutte contre la corruption que prennent les BMD vont de la prévention de la fraude et de la corruption dans les projets qu'elles financent, à la promotion de la bonne gouvernance dans les programmes de pays, en passant par l'appui aux initiatives internationales de lutte contre la corruption. Les BMD s'emploient à améliorer leur aptitude à réduire la corruption dans l'utilisation de leurs propres fonds, et à donner à leurs services d'enquête les moyens nécessaires à leurs tâches. Il subsiste cependant de nombreux défis : les réactions ponctuelles aux cas de corruption demeurent la norme alors que l'élaboration des méthodes de gestion systématique des risques se poursuit. De plus, le cloisonnement de projets ne peut pas remplacer le renforcement de systèmes nationaux, qui est une tâche beaucoup plus ardue et plus longue.

L'amélioration de la transparence s'inscrit dans l'action menée pour responsabiliser davantage les IFI. Il apparaît que la transparence s'améliore, ce qui permet aux partenaires des pays de passer au peigne fin les politiques qui les touchent et de renforcer leur participation au dialogue sur le développement. La publication des notes de performance de la BID, et la publication prévue de celles du FAFD, du Fonds asiatique de développement (FAsD) et de l'IDA en 2006 en constituent de bonnes illustrations. La publication rapide des rapports de pays par le FMI en est une autre.

## **Partie II : Gouvernance et processus de suivi mondial**

La gouvernance est apparue comme un élément essentiel du cadre de responsabilité partagée. Selon le rapport du Projet du Millénaire des Nations Unies, les « déficiences au niveau de la gouvernance » constituent un des quatre obstacles à la réalisation des ODM. Selon les recommandations du rapport de la Commission pour l'Afrique du Royaume-Uni, l'amélioration de la gouvernance conjuguée à l'ouverture des marchés est cruciale pour faire reculer la pauvreté. La gouvernance est également mise en relief dans les nouvelles méthodes d'approche adoptées par les bailleurs de fonds, comme par exemple dans l'Accord de Cotonou de l'Union européenne — entré en vigueur en 2005 —, et le Millennium Challenge Account des États-Unis. Les pays en développement ont eux aussi pris note de la place centrale qu'occupe la gouvernance, comme on peut le constater par exemple dans le Mécanisme d'examen par les pairs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Pourtant, si la recherche empirique établit une corrélation entre les institutions liées à la gouvernance et le développement, aucun consensus ne s'est encore dégagé ni sur la manière d'aborder la gouvernance ni sur la mesure de celle-ci.

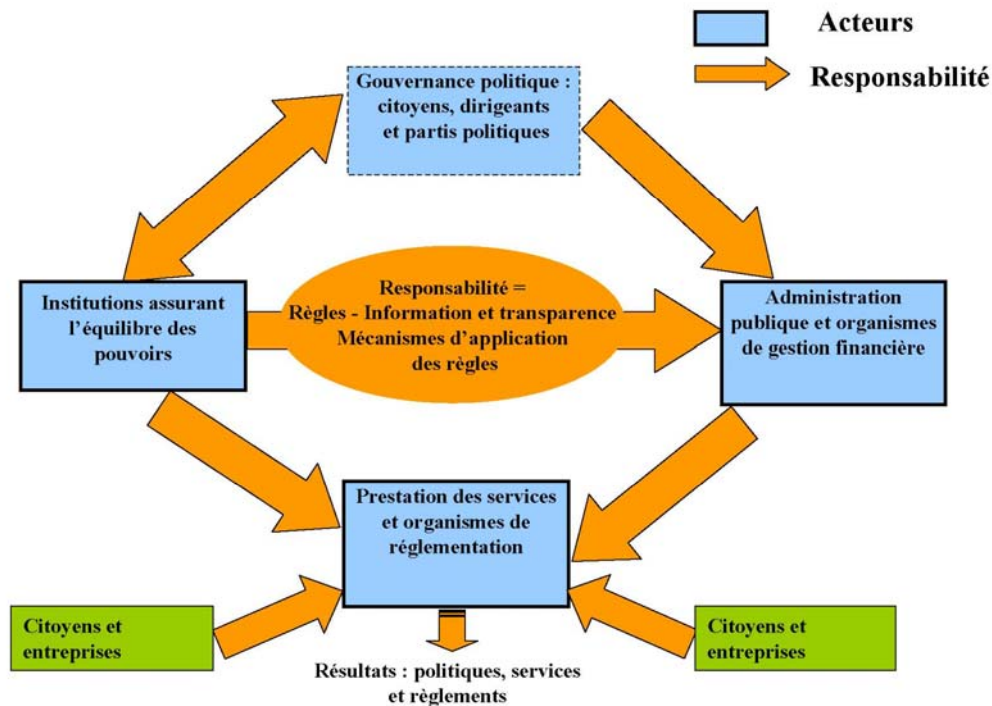
Le présent Rapport de suivi mondial vise à créer une plate-forme pour l'intégration de la gouvernance, comme élément permanent, au processus de suivi des ODM. Pour ce faire, il fournit un cadre de surveillance de la gouvernance qui permet d'instaurer un dialogue reposant davantage sur des données empiriques, et il relève certains indicateurs susceptibles d'être utilisés pour aller de l'avant, ainsi que quelques-uns des travaux supplémentaires qui seraient nécessaires pour élaborer ces indicateurs. Ce cadre identifie certaines tendances de la gouvernance dans divers pays et au fil du temps, et met en relief les défis à relever pour renforcer la gouvernance. Il convient de garder à l'esprit la complexité de la question de la gouvernance et la nécessité d'adopter une démarche prudente.

L'amélioration de la gouvernance n'est pas simplement un problème qui concerne les bénéficiaires de l'aide. La communauté mondiale exerce de puissantes influences sur les systèmes de gouvernance des pays en développement. Les marchés mondiaux peuvent être une source de corruption virulente et corrosive ou un puissant instrument de discipline. Les bailleurs de fonds et les IFI peuvent imposer des pratiques et des exigences en matière d'établissement de rapports qui fragmentent et affaiblissent des systèmes nationaux déjà fragiles, ou fournir des aides qui concourent au renforcement de la gouvernance. Les mécanismes mondiaux peuvent aider les pays pauvres à renforcer la gouvernance en vue d'atteindre les ODM, notamment en encourageant l'adoption de normes et de codes afin de fournir à tous les pays des sources de bonnes pratiques. Pour cette raison qu'une autre priorité consiste à instaurer des poids et de contrepoids au plan mondial.

### **Cadre de suivi de la gouvernance au niveau des pays**

La gouvernance du secteur public peut être définie comme la manière dont l'État acquiert et exerce son autorité pour fournir et gérer les biens et les services publics, notamment les services de réglementation. Un système de gouvernance doit être considéré sous l'angle à la fois de l'offre (les aptitudes et les modalités organisationnelles incarnées par ses acteurs) et de la demande (les modalités relatives aux rapports de responsabilité qui lient les acteurs les uns aux autres). La surveillance — et l'amélioration — de la gouvernance exigent la création d'un cadre nécessaire pour en transcender la complexité. Le Rapport de suivi mondial présente un cadre possible, qui identifie les acteurs clés d'un système national de gouvernance et les principaux rapports de responsabilité existant entre eux (figure 4).

Figure 4 Système national de gouvernance



Source : Services de la Banque mondiale et du FMI.

*Les dirigeants politiques* jouent un rôle pilote en déterminant les objectifs pour le compte des autres composantes du système de gouvernance. Ils œuvrent souvent pour l'intérêt général et se mettent parfois au service de groupes d'intérêt et de leurs principaux partisans. Il peut arriver que ces puissants groupes d'intérêt s'emparent de l'État. Même un processus électoral démocratique ne garantit pas que les politiciens accorderont la priorité à l'intérêt général.

*Les institutions assurant l'équilibre des pouvoirs* sont importantes pour la pérennité d'une gouvernance efficace. Il s'agit notamment des parlements, des organismes indépendants de supervision (institutions d'audit, médiateurs, et commissions de lutte contre la corruption), de l'appareil judiciaire, d'une presse libre, et d'administrations locales responsables.

L'*administration publique* est l'organe exécutif du gouvernement. Elle comprend à la fois les organismes généraux d'administration publique et de contrôle de la gestion financière (tels que le ministère des Finances) et les organismes qui assurent la fourniture directe des services sociaux et de réglementation aux citoyens et aux entreprises (éducation ou octroi de permis par exemple).

*Les citoyens et les entreprises* jouent un rôle central dans l'efficacité de la responsabilisation. Les citoyens choisissent les dirigeants politiques ; en tant qu'utilisateurs des services, les citoyens et les entreprises peuvent tenir les prestataires de services comptables de l'efficience et de l'efficacité de cette prestation.

Dans le cadre d'un tel système, l'efficacité de la *responsabilisation* passe par la définition de règles et d'attentes claires, la disponibilité de renseignements transparents pour contrôler la performance, et la mise en œuvre de mesures incitatives et de mécanismes d'application des règles qui permettent de récompenser le succès et de s'attaquer à la source de l'échec. La transparence ne suffit pas en elle-même pour garantir la bonne gouvernance, mais elle constitue un puissant facteur d'amélioration, pouvant s'appliquer à un large éventail d'actions publiques.

La corruption est un des résultats auxquels aboutit un système de gouvernance. Elle peut être la manifestation du dysfonctionnement d'un certain nombre de rapports de responsabilité — par exemple, l'échec politique qui débouche sur l'accaparement de l'État, la faillite de l'administration publique ou la faillite du système de poids et de contrepoids.

Bien qu'il soit difficile d'obtenir plus qu'une mesure subjective de la gouvernance politique, les capacités administratives, la solidité du système de poids et de contrepoids, et certains aspects de la prestation des services peuvent être mesurés plus objectivement. Le cadre suggère en conséquence trois différentes façons dont la gouvernance peut être surveillée, et il propose dans chaque cas les aspects précis à mesurer en priorité :

*A : Performance globale de la gouvernance :*

- i) mesures sommaires de la qualité du système de gouvernance ;
- ii) lutte contre la corruption ;
- iii) qualité des politiques économiques et sectorielles.

*B : Qualité de l'administration publique :*

- i) systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics ;
- ii) systèmes d'administration publique ;
- iii) organismes de réglementation et de prestation des services de première ligne.

*C : Performance des institutions assurant l'équilibre des pouvoirs :*

- i) contraintes subies par le pouvoir exécutif ;
- ii) justice et État de droit ;
- iii) transparence et voix.

### **Défi du suivi de la gouvernance**

Il n'est pas facile de mesurer la gouvernance. On peut certes classer et apprécier des systèmes formels, mais il existe souvent un grand écart entre les modalités formelles et la

réalité sur le terrain. Les processus institutionnels sont difficiles à observer et à mesurer de façon systématique. Deux approches complémentaires permettent de relever les défis liés à cette mesure.

Une approche consiste à utiliser des mesures générales pour surveiller la gouvernance globale. Le Rapport de suivi mondial souligne l'utilité de plusieurs indicateurs globaux, notamment les indicateurs dits de Kaufmann-Kraay établis par l'Institut de la Banque mondiale sur la base d'un grand nombre d'évaluations (pour la plupart indépendantes), les indicateurs de Transparency International, et les Évaluations de la politique et des institutions nationales élaborées par la Banque mondiale (les notes de 2005 des pays pouvant bénéficier d'un financement de l'IDA seront publiées en 2006).

Les indicateurs généraux de gouvernance servent à de nombreuses fins. Ils peuvent être de puissantes forces de sensibilisation, tout comme ils sont susceptibles de fixer l'attention sur les secteurs généraux où chaque pays peut renforcer son système national. Cela étant, comme dans le cas de tous les indicateurs de gouvernance, ces indicateurs généraux peuvent donner lieu à des erreurs de mesure assez importantes.

Dans le classement des pays sur la base des indicateurs de corruption de Kaufmann-Kraay, par exemple, 87 États seulement sur 203 peuvent être placés avec assurance dans les tiers supérieur, intermédiaire et inférieur. Dans l'Évaluation de la politique et des institutions nationales, l'erreur de mesure type est d'une ampleur relative similaire. Les évaluations peuvent par conséquent permettre de distinguer globalement les pays dont les notes sont élevées, moyennes ou faibles, mais certains pays sont susceptibles d'être classés dans la mauvaise catégorie lorsque les notes sont indiquées à un niveau de précision plus poussée. Les indicateurs de gouvernance peuvent par ailleurs se révéler incapables de repérer avec précision des changements de moindre ampleur intervenus à court terme dans la gouvernance, même s'ils signalent avec plus d'exactitude les tendances à plus long terme. En somme, les indicateurs généraux de gouvernance sont utiles, mais ils présentent des insuffisances, à l'exemple de leur marge d'erreur ; il convient de les appliquer avec prudence lorsqu'ils servent de base de comparaison entre pays.

Une deuxième approche consiste à utiliser des mesures plus précises de la qualité de tels ou tels sous-systèmes de gouvernance. Bien que ces mesures soient également sujettes à des erreurs non négligeables, le fait que les indicateurs visent chacun une cible précise les rend « concrets » dans la mesure où ils peuvent faciliter l'identification des faiblesses en matière de gouvernance et le suivi des améliorations. Les indicateurs précis de gouvernance sont utilisés de diverses manières :

- Le programme PEFA utilise 28 indicateurs pour suivre la gestion des finances publiques.
- Les Enquêtes sur le climat d'investissement et les évaluations du programme Doing Business créent des bases de comparaison des activités de suivi de la performance en matière de réglementation, notamment une base de comparaison des pratiques de corruption.

- Le Center for Global Integrity a appliqué un ensemble détaillé d'indicateurs à la qualité des poids et contreponds dans 26 pays.
- Des indicateurs détaillés ont été élaborés pour suivre la passation des marchés, la qualité des systèmes statistiques et la réforme administrative.
- Des fiches de résultats destinées aux usagers et des enquêtes similaires fournissent un point d'accès à la gouvernance du point de vue de la prestation des services.

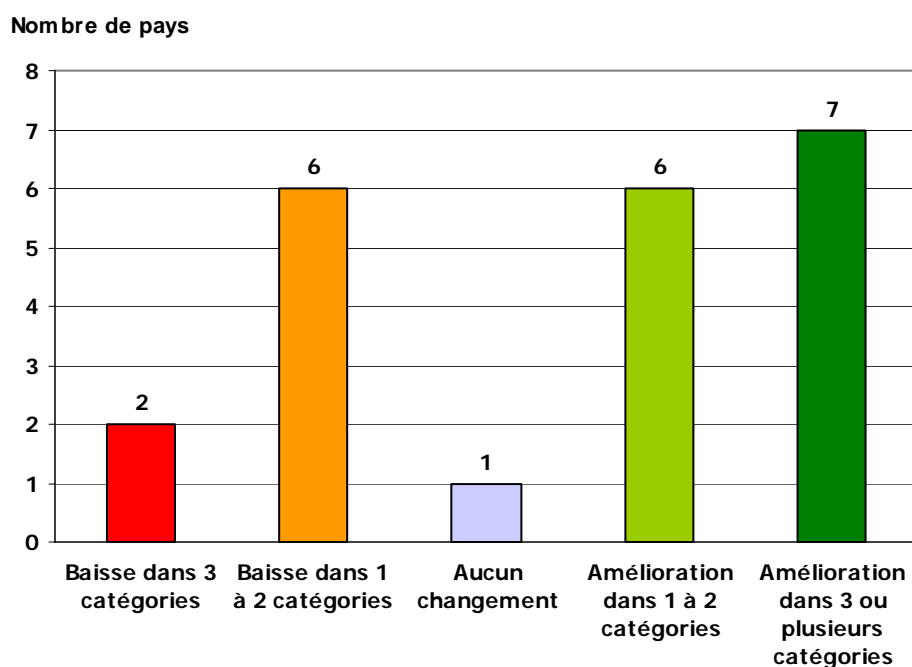
Jusqu'ici, toutefois, en dehors des domaines liés au développement du secteur public et à la gestion des finances publiques des pays participant à l'Initiative PPTE, rien n'a été fait pour affiner et appliquer systématiquement de tels indicateurs.

Mises ensemble, les approches générales et restreintes du suivi de la gouvernance permettent d'obtenir 14 mesures de la gouvernance qui sont actuellement disponibles, qui assurent une couverture complète des pays et couvrent chacun des divers aspects des systèmes nationaux de gouvernance. Ces mesures peuvent fournir une base de comparaison utile pour donner une impulsion au processus de suivi de la gouvernance en cours. La contribution la plus utile au processus de suivi de la gouvernance viendra de l'amélioration des indicateurs précis. Le présent Rapport de suivi mondial recommande entre autres une utilisation plus régulière des indicateurs concrets et précis de gouvernance, et un investissement plus soutenu dans ces derniers.

### **Renforcement de la capacité administrative, des poids et des contreponds, et de la prestation des services**

*Capacité administrative.* Le renforcement de la gestion des finances publiques est un domaine qui revêt une grande importance pour l'augmentation de l'aide, tout comme il s'agit du secteur dans lequel le plus de progrès a été accompli en matière d'élaboration et d'application d'indicateurs concrets et précis. Les évaluations de la qualité des systèmes de gestion budgétaire et financière de 22 pays participant à l'Initiative PPTE, effectuées en 2001 et en 2004, ont révélé que même si les progrès sont inégaux, les pays qui sont déterminés à améliorer leur système de gestion des finances publiques peuvent y parvenir assez rapidement. Sept pays, parmi lesquels le Ghana, le Mali, le Sénégal et la Tanzanie, ont réalisé des améliorations sensibles entre 2001 et 2004 (figure 5). Il convient tout particulièrement de suivre l'amélioration de la gestion des finances publiques dans les pays bénéficiant d'un appui budgétaire. Avec un engagement et un soutien politiques, nombre de pays devraient être en mesure d'assurer une gestion relativement saine des finances publiques dans un délai de cinq à dix ans. Des approches similaires peuvent être utilisées pour surveiller et encadrer les réformes dans d'autres secteurs, notamment l'administration publique et la passation des marchés publics, où le suivi a été expérimenté dans dix pays.

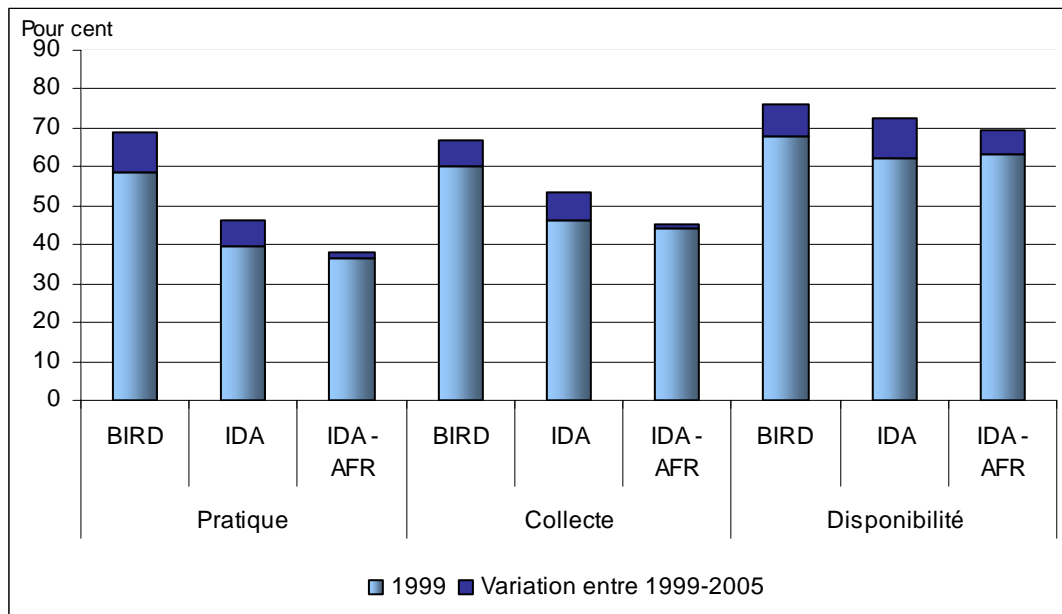
**Figure 5 Variation nette des résultats du suivi des indicateurs PPTE, 2001-2004**



Source : IDA et FMI (2005), le pont sur le suivi des pays participant à l'Initiative PPTE

**Systemes de poids et contreponds : le rôle de la transparence.** Bien que la transparence ne suffise pas à elle seule pour assurer la bonne gouvernance, elle joue un rôle prépondérant dans le système national de gouvernance, que ce soit au sommet politique du système ou dans la prestation des services de première ligne, en passant par la publication des décisions judiciaires et l'existence d'une presse libre. La transparence doit être considérée sous l'angle de l'offre et la demande. En ce qui concerne l'offre, des renseignements de qualité faisant fond sur une plate-forme de solides capacités statistiques sont essentiels, tout comme le fait de veiller à ce que les citoyens jouissent du droit à l'information. À la fin de 2004, plus de 50 pays avaient adopté des lois sur la liberté de l'information, et des efforts allant dans le même sens étaient en cours dans 30 autres pays. Cependant, les évaluations effectuées dans le cadre d'IDA-14 brossent un tableau préoccupant des capacités statistiques des pays bénéficiant des financements de ce guichet (figure 6). Nombre de ces pays ne disposent pas de la capacité nécessaire pour produire des informations de grande qualité, d'où un cercle vicieux de faible priorité accordée aux données et de faible demande d'amélioration ; les progrès dans ce domaine sont lents, surtout dans les pays africains à faible revenu. Le programme de soutien accru au Plan d'action de Marrakech pour les statistiques, initiative internationale visant à relever le défi du renforcement de la capacité de suivre les ODM, est une importante composante des initiatives de consolidation de la transparence.

**Figure 6 Mesure des capacités statistiques de la BIRD, de l'IDA et de l'IDA-Afrique, 1999-2005**



Source : Base de données des informations statistiques sur les pays ([www.worldbank.org/data/countrydata/csid.html](http://www.worldbank.org/data/countrydata/csid.html)).

Du point de vue de la demande, une société civile active est indispensable pour traduire en actions des renseignements transparents. En collaboration avec des organismes publics, un programme de suivi mis en œuvre par des citoyens des Philippines a découvert des pertes de plus de 3 millions de dollars au ministère de l'Éducation, et ce dernier a promis de corriger la situation. En Tanzanie, l'Agence d'initiatives et de secours en milieu rural a aidé les collectivités locales à suivre les dépenses des programmes publics et à veiller à ce que les fonds parviennent effectivement aux destinataires. Ces deux programmes, qui bénéficient de subventions de moins de 25 000 dollars, montrent à l'évidence que l'autonomisation au moyen de l'information peut être une stratégie économique et efficace d'amélioration de la performance. La communauté des bailleurs de fonds et des IFI doit concevoir ses opérations et ses programmes de manière à aller systématiquement au-delà du dialogue technocratique avec les autorités et à encourager activement la transparence, en mettant à la disposition du grand public des renseignements sur l'analyse et la performance.

**La prestation des services** peut être un point de départ pour l'amélioration de la gouvernance, et constituer une des rares options envisageables dans les milieux où la gouvernance est médiocre. Certains aspects du cadre d'exercice de l'activité économique, tels que les niveaux des paiements officieux effectués en échange de certains services, peuvent être liés à la gouvernance et sont de plus en plus suivis à l'aide d'instruments comme les indicateurs Doing Business et les Enquêtes sur le climat d'investissement. Les résultats des enquêtes menées en Europe et en Asie centrale, par exemple, ont révélé que les secteurs les plus touchés par les pratiques de corruption étaient ceux de l'octroi des permis, de l'administration fiscale et de l'adjudication des marchés publics.

Dans les pays où la responsabilité formelle « descendante » est plus faible, on recourt de plus en plus aux programmes sectoriels, à la décentralisation et aux approches de proximité pour améliorer la prestation des services. À elle seule, la Banque mondiale a octroyé directement plus de 10 milliards de dollars à des communautés pauvres entre 1999 et 2005. Toutes ces approches présentent des lacunes. L'harmonisation fait défaut chez les bailleurs de fonds ; à titre illustratif, en 2004 la Tanzanie avait 110 projets actifs dont la taille moyenne estimative était de moins de 1 million de dollars. Les projets financés par les bailleurs de fonds passent souvent outre aux ministères d'exécution et aux administrations infranationales. Si un examen réalisé en 2005 a conclu que les projets de proximité ont appuyé la participation des bénéficiaires et facilité une prestation efficace des services aux citoyens dans divers cadres administratifs, l'incidence plus générale de telles approches sur la gouvernance n'a pas encore fait l'unanimité. Dans les milieux où la gouvernance est difficile, les approches sectorielles et ascendantes peuvent être le point de départ le plus réaliste pour la réforme de la gouvernance, bien que leurs effets soient lents, indirects et incertains. Il convient de surveiller ces approches afin de déterminer leur impact à la fois sur la demande et sur l'offre de la bonne gouvernance.

### **Approche de la diversité des pays : la nécessité d'une perspective à long terme**

Nonobstant l'existence des marges d'erreur, on peut formuler un certain avis sur la qualité de la gouvernance dans le cas de près des deux tiers des 66 pays à faible revenu. Dans la partie supérieure de la fourchette, environ un tiers des pays obtiennent en général de bonnes notes sur l'ensemble ou la plupart des mesures. Dans la partie inférieure, un autre tiers des pays se trouvent généralement dans les deux derniers quintiles en ce qui concerne les mesures des résultats, et en règle générale, ils n'obtiennent pas non plus de bonnes notes sur les mesures de la qualité des sous-systèmes. Ces derniers pays sont essentiellement paralysés par le clientélisme ou la faillite de l'État.

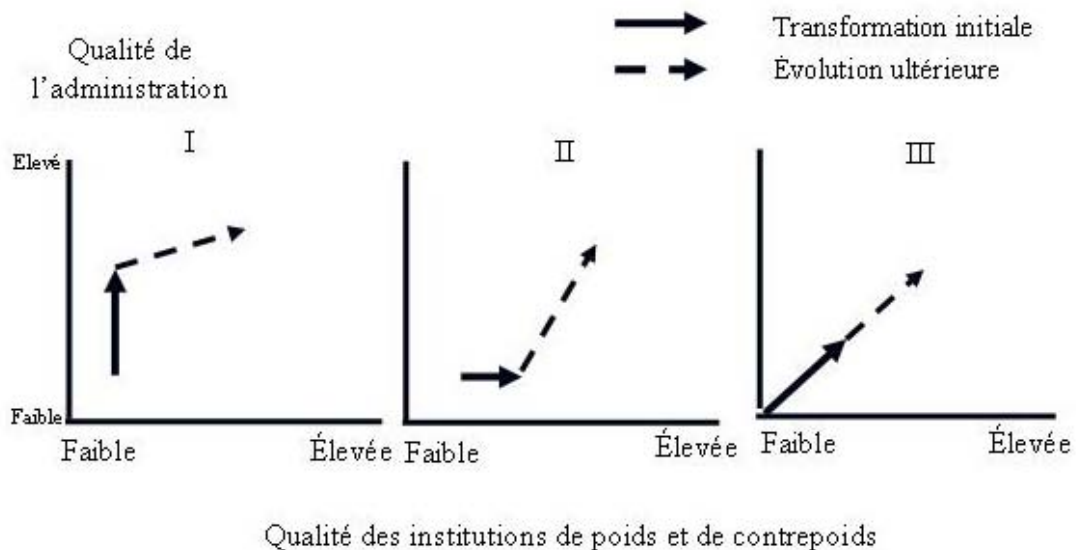
Mais bien de pays (y compris certains qui appartiennent à ces deux groupes) présentent une combinaison extrêmement inégale de forces et faiblesses en matière de gouvernance. Quelques-uns de ces pays ont des administrations publiques relativement compétentes, tandis que les institutions assurant l'équilibre des pouvoirs sont plus faibles ; une situation inverse s'observe chez d'autres pays. Certains pays dont les politiques sont médiocres paraissent moins corrompus ; d'autres, qui sont plus solides au plan des politiques, semblent réussir moins à lutter contre la corruption. Le Bangladesh est peut-être le meilleur exemple connu de pays ayant des dispositifs considérés comme relativement faibles de lutte contre la corruption, mais affichant une solide performance dans le domaine des politiques et de la réduction de la pauvreté. Plusieurs autres pays partagent cette tendance paradoxale. Celles-ci s'expliquent par un grand nombre de facteurs institutionnels et historiques.

La figure 7 illustre trois trajectoires que peut emprunter la transformation de la gouvernance. Dans le premier cas (l'Indonésie des années 70 et l'Ouganda des années 80 par exemple), un dirigeant politique soucieux du développement arrive au pouvoir et axe son action sur la libéralisation de l'économie et le renforcement de la performance du secteur public — en accordant une plus faible priorité au système des poids et contrepoids. La réduction de la pauvreté peut faire des progrès rapides dans ce scénario, mais si les réformateurs nationaux et les partenaires de développement attendent trop

longtemps pour s'attaquer au problème du renforcement du système des poids et contrepoids, cette situation peut déboucher (comme on l'a vu en Indonésie pendant les dernières années du règne de Suharto) sur l'aggravation de la corruption, la crise financière, un processus difficile de succession politique, et l'annulation des gains antérieurs.

Dans le deuxième cas, un pays passe au pluralisme politique (par exemple, l'Albanie au début des années 90, et le Nigéria plus récemment). Cette nouvelle ouverture politique ne se traduit qu'occasionnellement en un renforcement de la capacité administrative. Dans le troisième cas, après l'effondrement de l'État, l'intervention ou le soutien international permet de créer un cadre de sécurité dans lequel l'administration publique et les institutions assurant l'équilibre des pouvoirs sont rétablies (le Mozambique fournit un exemple de pays ayant apparemment suivi une trajectoire équilibrée).

**Figure 7 Transformation de la situation de la gouvernance : trois trajectoires**



À court terme, aucun de ces modèles de transformation n'est supérieur à l'autre et, en dernière analyse, le processus d'amélioration de la gouvernance doit évoluer de manière équilibrée. Les partenaires de développement doivent prendre en considération les différentes trajectoires de gouvernance et s'engager, à long terme, à renforcer les éléments du système de gouvernance qui accusent du retard. Il a fallu de nombreuses années pour que des institutions de gouvernance viables se mettent en place dans les pays industrialisés d'aujourd'hui.

### **Renforcement des systèmes de poids et contrepoids au plan mondial**

Depuis le début des années 90 est apparu un cadre de poids et de contrepoids au plan mondial, axé sur trois types de programmes :

- Application de la loi à l'échelon international. La convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption à l'étranger et les activités du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux se complètent mutuellement ; elles aident à s'attaquer à la corruption internationale et permettent aux pays de l'OCDE de se partager la charge des poursuites judiciaires. Ce programme est précieux pour les pays pauvres, qui n'ont souvent pas les moyens nécessaires pour engager des actions complexes à travers les frontières internationales.
- Traités de lutte contre la corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption (entrée en vigueur en décembre 2005) fournit un cadre juridique mondial de lutte contre la corruption, qui complète les traités anti-corruption régionaux. Elle reconnaît la récupération des biens pillés comme un « principe fondamental ».
- Initiatives de transparence internationales. Compte tenu des défis spéciaux que pose la concentration des rentes naturelles, l'Initiative sur la transparence des industries extractives dans le domaine des hydrocarbures et des autres minéraux, et le système de certification du processus de Kimberley pour les diamants bruts s'appuient sur un large soutien international en faveur de la transparence.

Il n'est pas facile de suivre le succès de ces initiatives internationales. Les évaluations donnent certes à penser qu'elles ont fait un départ prometteur, mais il reste un très long chemin à parcourir avant que la bonne gouvernance ne devienne une réalité effective, et à cet égard un appui soutenu sera nécessaire. Le processus de Kimberley connaît un succès relatif. La quasi-totalité des pays producteurs y participent, ainsi que tous les grands pays importateurs de diamants bruts. Le recouvrement des biens pillés reste cependant difficile, avec de faible taux de réussite. Sur un montant estimatif de 12 à 20 milliards de dollars pillés par les présidents Mobutu, Abacha et Marcos, seuls quelque 1,5 milliard de dollars ont été récupérés. Les auteurs d'actes de pillage doivent être accusés d'évasion fiscale et non de corruption. Certains programmes contiennent encore de notables échappatoires, telles que l'exclusion des transactions liées au financement des partis politiques. Il convient néanmoins de rappeler qu'il y a à peine quelques années, les pots-de-vin versés à l'étranger étaient considérés comme de légitimes frais professionnels par nombre de pays de l'OCDE.

Les IFI et les bailleurs de fonds peuvent faciliter ces processus de poids et de contrepoids en fournissant de l'assistance technique et des moyens financiers aux pays pour appuyer leur participation, et en encourageant la participation des pays à revenu intermédiaire, qui jouent un rôle plus important dans les transactions commerciales avec les pays pauvres. De manière plus générale, les bailleurs de fonds peuvent renforcer leurs propres dispositifs de lutte contre la corruption (notamment en procédant à la suspension simple et croisée des fournisseurs qui se livrent à la corruption), accroître la transparence, et fournir l'aide de manière à encourager la bonne gouvernance et non à fragmenter et à fragiliser des systèmes nationaux déjà faibles. Il est nécessaire de mettre en œuvre la Déclaration de Paris à la fois pour améliorer la qualité de l'aide et pour contribuer à la bonne gouvernance mondiale. Des pays en développement ont commencé à exécuter des programmes mutuels pour appuyer la bonne gouvernance, comme en témoigne, tout

particulièrement, le Mécanisme africain d'examen par les pairs du NEPAD : les bailleurs de fonds peuvent également contribuer à soutenir ce type de programmes.

Les enjeux sont de taille. Bien qu'il soit difficile de quantifier la corruption à l'échelle mondiale, selon une estimation, le montant des pots-de-vin s'élève à mille milliards de dollars par an. Pour n'évoquer qu'un seul cas, à savoir le programme « Pétrole contre nourriture » de l'Iraq, le rapport Volcker met en évidence le versement de pots-de-vin d'un montant de 1,5 milliard de dollars par 2 235 fournisseurs. La manière dont sera réglé ce dossier enverra un message fort sur le sérieux avec lequel les pays de l'OCDE appuient la lutte contre la corruption.

### **Amplifier le programme d'action pour aller de l'avant**

L'amplification est beaucoup plus qu'une question d'aide : il s'agit essentiellement de rendre efficace la responsabilité partagée. Les gouvernements donateurs, les IFI et les gouvernements partenaires doivent tous travailler ensemble pour renforcer leur responsabilité en matière de réalisation des promesses d'aide accrue, de réforme des échanges, d'harmonisation de l'aide et de son alignement sur les stratégies, et de mise en œuvre de saines stratégies de développement naturel.

La gouvernance est une composante cruciale de ce programme d'action. Les bailleurs de fonds, les IFI et les pays en développement sont dans l'ensemble responsables du renforcement des structures de poids et contrepoids qui sont essentielles pour le développement et pour le financement de celui-ci, au moyen de systèmes mondiaux et nationaux. En ce qui concerne les pays en développement, des systèmes budgétaire, administratif et de passation des marchés transparents et efficaces, un processus politique répondant aux besoins des citoyens, et de solides structures de poids et contrepoids, sont indispensables pour établir un système de gouvernance qui fonctionne convenablement — et ils fournissent une base directe d'appui.

Compte tenu de cet ensemble de défis, comment la communauté internationale pourrait-elle accroître une aide publique au développement flexible pour appuyer la réalisation des ODM ? Pour environ un tiers des pays bénéficiaires des crédits de l'IDA qui ont obtenu de bonnes notes sur la base de la plupart des mesures de gouvernance, la tâche est plus facile. Ils disposent déjà de systèmes administratifs et de gestion budgétaire qui sont relativement capables d'orienter les dépenses vers les priorités de développement, ainsi que d'exécuter et de suivre les dépenses. Du point de vue de la *gouvernance*, l'amplification peut aller de l'avant en rencontrant moins d'obstacles.

Dans le reste des pays, l'amplification peut appeler l'adoption de certaines approches différentes. Premièrement, même dans les situations où les systèmes actuels ne répondent pas aux attentes, il serait possible d'augmenter l'aide sur la base d'une tendance claire à l'amélioration de la qualité des systèmes de gestion budgétaire et administrative. Dans de tels contextes, l'aide peut être considérée comme un investissement dans le renforcement des systèmes nationaux. Pour ce qui est des pays déterminés à améliorer leur système d'établissement des budgets d'administration, il est possible d'atteindre un niveau « assez satisfaisant » dans un délai de cinq à dix ans.

Un autre objectif pourrait être de se concentrer sur les réformes qui encouragent la transparence — en matière de gestion budgétaire, et de façon plus générale. La transparence se fonde sur l'information publique comme source de pression en faveur de l'amélioration de la performance du secteur public — de façon moins technocratique que ne le suggèrent les réformes descendantes de la capacité administrative. Même dans les cas où les systèmes administratifs continuent à accuser des lacunes, on pourrait plaider en faveur de l'augmentation de l'aide octroyée aux pays qui se sont clairement engagés à faciliter la transparence de l'utilisation des ressources publiques et, plus globalement, du pouvoir de l'État.

L'objectif de cette troisième approche est de destiner l'aide accrue plus directement aux services permettant de faire reculer la pauvreté. Dans les pays où le processus de renforcement de la capacité administrative est peut-être en cours, mais ne vient que d'amorcer cette tendance, il serait intéressant d'adopter des démarches propres à chaque secteur et axées sur l'amélioration de la gouvernance et de la prestation des services dans certaines parties du système global. Dans les pays où il existe peu de signes d'engagement politique en faveur de l'amélioration de la gouvernance et du renforcement des capacités, il conviendra d'identifier les opportunités qui s'offrent à l'échelon local.