

**10 juin 2004**

**Leçons : Mise à l'échelle des efforts fructueux pour réduire la  
pauvreté**

## Le processus d'apprentissage global

Un processus d'apprentissage global d'une année sur la mise à l'échelle des efforts fructueux pour réduire la pauvreté dans le monde entier confirme une bonne partie ce que nous savons déjà, mais apporte également un éclairage nouveau sur quatre points clés :

- Réussir sur le plan économique et politique.
- Réussir la politique de centrage sur les clients.
- Réussir la mise en œuvre.
- Réussir dans le soutien à l'innovation.

Ce processus d'un an a eu pour principal objectif de promouvoir les échanges Sud-Sud sur les manières de réduire la pauvreté et de semer de nouvelles idées à travers l'univers du développement en faveur d'une mise à niveau des innovations. Les idées sont fondées sur l'expérience et ancrées dans la réalité des pays du Sud. Le but était de savoir comment les pays et les institutions ont mis à niveau leurs programmes de réduction de la pauvreté, ce qu'ils ont fait et, de manière plus importante encore, comment ils ont procédé.

Les praticiens et experts des pays en développement ont préparé 100 cas pratiques : 11 sur des pays ayant accéléré la réduction de la pauvreté nationale par la mise en œuvre de politiques économiques stimulant la croissance et 89 sur des interventions en faveur d'un plan pour développer l'accès des populations défavorisées à l'éducation, aux infrastructures routières, aux services financiers, aux marchés, à l'eau et aux autres services.

Ces études de cas ne se contentent pas de présenter une liste de réalisations ; elles fournissent également de nombreux éléments sur la manière de procéder pour parvenir à de tels résultats. En se penchant ainsi sur le « comment procéder », elles utilisent une approche *management* en matière d'alliances stratégiques, de systèmes d'information, de techniques de marketing et les schémas de financement.

Les auteurs des études de cas prennent en compte quatre facteurs considérés comme communs aux expériences réussies de réduction accrue de la pauvreté.

- *Changements institutionnels*. Le changement des institutions – c'est-à-dire des règles, des normes, des comportements et des structures – est au cœur même d'une croissance économique durable et du succès des interventions visant à apporter des services tels que l'éducation et la santé à des populations défavorisées.
- *Expérimentation et apprentissage*. La clé du succès des changements mis en œuvre passe généralement par un processus d'expérimentation, d'adaptation et d'apprentissage.
- *Leadership et engagement politiques*. Le changement institutionnel étant un processus difficile, risqué et de longue haleine, il requiert un engagement politique permanent, de la part, en règle générale, d'une large coalition de groupes de pression.

- *Un environnement extérieur favorable.* Le changement est souvent stimulé par une forme d'onde de choc venue de l'extérieur et son succès à long terme se trouve facilité par un environnement externe favorable (une région calme, une économie mondiale stable, une assistance extérieure réfléchie et prévisible, des échanges internationaux et des investissements étrangers en progression).

Après analyse d'un large éventail d'interventions, les études de cas montrent que la mise à l'échelle n'est pas l'apanage d'un type d'intervention en particulier et que de nombreuses interventions peuvent être modulables. Ces études de cas montrent également que parvenir à une mise à l'échelle n'est pas un processus à court terme et linéaire, mais bien au contraire une entreprise de longue haleine, souvent chaotique, toujours ardue et dans tous les cas imprévisible.

La mise à l'échelle se définit de nombreuses manières (encart).

#### **Qu'est-ce-que la mise à l'échelle ?**

La mise à l'échelle possède trois dimensions :

*Mise à l'échelle par le biais d'une croissance élargie.* Certains pays en développement sont réellement parvenus à réduire la pauvreté à leur échelle. La Chine et le Vietnam ont chacun réduit la pauvreté de moitié en 10 ans, l'Ouganda en plus d'une décennie tandis qu'il a fallu deux décennies à l'Inde pour parvenir au même résultat. Compte tenu du fait que la Chine et l'Inde sont de très grands pays, leur succès en la matière s'est traduit par une avancée sans précédent de la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale, la part de la population des pays en voie de développement dans le monde vivant sous le seuil de 1 dollar par jour ayant réduit de près de moitié, chutant de 40 % en 1981 à 21 % en 2001.

Dans chaque cas, c'est l'accélération de la croissance économique, sur plus d'une décennie, qui a été le moteur de cette réduction de la pauvreté. Dans chaque cas, également, des réformes institutionnelles et politiques ont été délibérément mises en œuvre pour stimuler la croissance. Elles se sont en outre accompagnées d'une stratégie volontaire d'investissement dans la construction d'un capital humain. Le processus d'apprentissage de Shanghai (Shanghai Learning Process) est fondé sur l'idée que chaque pays peut apprendre de son voisin, mais qu'il existe pas de recette toute faite pour stimuler la croissance. Chaque pays doit apprendre en testant les solutions qui peuvent fonctionner pour lui.

*Mise à l'échelle dans l'espace et dans le temps.* La création de processus et de projets d'amélioration de services spécifiques peut conduire à l'adoption et à l'adaptation à grande échelle d'efforts fructueux, et, à terme, à la réduction de la pauvreté au sens large. Les communautés ont réduit la pauvreté par le biais d'interventions innovantes en matière d'éducation, de santé, de paiements de transfert ciblés, de fourniture d'eau et d'électricité, d'hygiène publique, de microfinance et d'autres services importants. L'expérience prouve que la mise à l'échelle de processus qui marchent nécessite une approche « par essais et erreurs ». C'est précisément cette approche que le processus d'apprentissage de Shanghai (Shanghai Learning Process) cherche à stimuler à travers le monde.

*Mise à l'échelle dans plusieurs pays à la fois.* Au cours des deux, trois dernières décennies et, dans le cas de la Banque mondiale, depuis son *Rapport sur le développement mondial* de 1990, on a constaté un effort international croissant en faveur de la création de seuils de pauvreté mondiaux et d'estimations de la pauvreté mondiale. Cette sensibilisation générale à la pauvreté a conduit à un meilleur contrôle et à des objectifs mieux définis, comme en attestent les Objectifs de développement pour le millénaire (*Millennium Development Goals*). Il existe également un effort de plus en plus marqué pour créer un environnement plus favorable à la réduction de la pauvreté au travers de mesures telles que l'allègement de la dette, des volumes d'aide plus importants et plus efficaces et des négociations pour le développement de la libéralisation des échanges des pays en développement via l'OMC. Le processus d'apprentissage de Shanghai (Shanghai Learning Process) espère poursuivre cette sensibilisation et cette action au niveau mondial.

## Politiques, programmes et pratiques

Un certain nombre d'initiatives de mise à l'échelle ont été lancées par l'intermédiaire de changements importants de *politiques*. Un petit nombre d'entre elles ont été conçues sous la forme de *programmes types*, fondés sur un modèle éprouvé, reproduit presque intégralement. Une troisième catégorie de cas concerne les *pratiques* qui passent par une adaptation à la situation locale et une personnalisation en fonction des connaissances et de l'expérience au niveau local. La majorité des efforts de développement intègrent des éléments de chacune de ces trois catégories, à des degrés divers, et bon nombre d'initiatives ont démarré dans l'une des catégories pour finir dans une autre.

*Politiques*. Le processus d'apprentissage a confirmé et reconfirmé ce qui est désormais devenu un adage du développement : la croissance est le facteur le plus important dans la réduction de la pauvreté à l'échelle nationale. Les politiques économiques axées sur la croissance, conjuguées à des politiques sociales progressistes, sont les partenaires de choix d'une réduction de la pauvreté tirée par la croissance.

*Des programmes types*. Modulable, simple et standard, un « programme type » peut facilement être reproduit et développé pour fournir un service uniforme à toutes les personnes ciblées par le programme. Une fois le modèle de base perfectionné, les contraintes de sa mise à l'échelle sont logistiques et financières : Combien de personnes peut-on recruter ? Dans quel délai peuvent-elles être formées ? Quels sont les fonds disponibles pour déployer le modèle ?

La mise à l'échelle est possible via des « modèles types », mais les opportunités dans ce sens sont limitées à un nombre réduit d'interventions, telles que la fourniture de vaccins ou la possibilité de faire des virement de liquidités conditionnels. Les systèmes *Oportunidades* au Mexique et *Bolsa* au Brésil sont des illustrations de ce dernier type d'intervention, par laquelle l'Etat offre des virements d'argent mensuels aux familles pauvres afin de pourvoir à leur éducation, aux visites médicales et à leurs besoins en compléments nutritionnels.

*Pratiques*. La plupart des cas tombent dans cette catégorie, creuset de bon nombre des leçons à titrer de ce processus d'apprentissage. Ils se fondent sur des principes généralisables, mais sur des pratiques adaptées à la réalité locale. Ils requièrent une capacité de jugement et de décision « sur le terrain », mais aussi d'importants investissements permanents en amont en matière de construction des capacités et de formation, généralement à destination des prestataires de services, mais aussi des clients.

Le système de santé primaire en Iran est une illustration de ce phénomène : les soins de santé primaires sont apportés par un personnel de santé ayant reçu une éducation de base, qui est recruté au niveau de la communauté locale et sélectionné pour sa forte implication dans la vie de la communauté. Le personnel de santé suit une formation intensive pendant deux ans, dans des centres situés à proximité de leur domicile, l'accent étant mis sur la capacité à réunir et interpréter des données sur la santé locale afin de concevoir des programmes préventifs et curatifs. Grâce à cette approche personnalisée des décisions locales, l'Iran a amélioré ses indicateurs de santé et réduit les disparités entre les zones rurales et urbaines.

## Message n°1 : Réussir sur le plan économique et politique

L'accélération de la réduction de la pauvreté passe par une croissance large et diversifiée, comme l'illustrent les exemples de la Chine, du Chili et de la Pologne. La Chine, qui a réussi à faire passer 400 millions de personnes au-dessus du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour depuis 1981, a su développer les opportunités économiques dans l'agriculture, s'ouvrir aux échanges internationaux et investissements étrangers et encourager la mobilité des populations rurales défavorisées. La décollectivisation de l'agriculture et le retour aux exploitations familiales ont déclenché une avalanche d'investissements qui ont jeté les bases des programmes ciblés de lutte contre la pauvreté qui ont suivi.

La croissance annuelle du Chili – 6,1 % de 1990 à 2000 – qui s'est accompagnée d'une réduction de la pauvreté de 20 % sur la période, a pu être atteinte par la conjugaison de politiques macroéconomiques saines, d'investissements prioritaires sur le plan social et de solides réformes institutionnelles. La stratégie de croissance de la Pologne s'est essentiellement basée sur la création d'emplois tout en assurant des filets de sécurité sociale temporaires pour atténuer les effets négatifs des ajustements pour les populations pauvres. Cette stratégie s'est concrétisée par un taux de croissance de 6 % et par une réduction de la pauvreté sur la période 1992-1998.

L'éventail des principales politiques économiques à suivre ne donne pas lieu à grand débat. Par contre, il est plus difficile de se mettre d'accord quant à la réussite sur le plan politique.

- *Favoriser l'engagement, la continuité, la stabilité et la cohérence.* La Chine, l'Ouganda, le Costa Rica, la Corée et la Malaysia ont laissé les réformes prendre racine, ont dégagé des résultats visibles et ont élargi l'adhésion et l'engagement en faveur des réformes. Ce qui distingue la Chine, l'Indonésie, la Corée et la Malaysia à part par rapport à bon nombre d'autres pays en développement, c'est qu'elles ont su systématiquement éviter les épisodes de faible croissance. Depuis 1961, la Corée n'a ainsi connu qu'une année de croissance négative par habitant, au moment de la crise de 1998.
- *Faire suivre une première victoire de réformes progressives et ordonnées qui reflètent les priorités des citoyens.* L'Ouganda s'est d'abord penché sur la question de la sécurité, un élément essentiel après la guerre civile, avant de s'attaquer au projet plus difficile des réformes économiques pour aboutir à une croissance soutenue dans une seconde phase et finalement réduire la pauvreté dans une troisième phase. Au Chili également, l'action a initialement été axée sur la stabilité macroéconomique, ce qui a relancé le moteur de croissance, à la suite de quoi les politiques et initiatives de lutte contre la pauvreté ont été mises en place. Ainsi, la hausse des revenus issue de la réforme fiscale mise en œuvre en 1990 a permis de consacrer des sommes plus importantes à l'éducation, à la santé et aux paiements de transfert en faveur des familles défavorisées. Toutefois, il est essentiel de souligner que les réformes chiliennes ont été précédées d'importants investissements à long terme en capital humain, qui ont servi de fondements aux réformes qui ont suivi.
- *S'assurer du caractère national des réformes.* Les ingrédients de base d'une politique économique sont homogènes à travers l'échantillon observé, mais les montants, l'enchaînement, le calendrier sont des éléments concoctés au niveau local. Puisqu'il est

essentiel de conserver un soutien politique et de tirer des avantages rapides des réformes, l'enchaînement et les détails spécifiques des réformes sont propres à chaque pays.

- *Transformer l'adversité en période d'opportunité pour la réforme.* La réponse de la Corée à la crise financière de 1998 a consisté à assouplir les restrictions sur les investissements étrangers directs. En Indonésie, chaque onde de choc venue de l'extérieur – que ce soit au niveau des prix des matières premières ou d'autres développements externes – a été un facteur de renforcement des politiques. Alors que le second choc pétrolier s'évanouissait au début des années 1980, le pays a dévalué sa monnaie à deux reprises et a introduit des réformes microéconomiques en vue de diversifier les exportations et de renforcer l'accroissement de la productivité. Parallèlement, aux premiers signes d'essoufflement de la croissance chinoise au début des années 1990, le gouvernement a accru les investissements publics et rationalisé le régime des exportations.
- *S'ouvrir aux échanges internationaux, aux investissements et aux idées en provenance de l'étranger et adopter une culture d'apprentissage et d'expérimentation.* Tous les succès rencontrés au niveau des pays, et tout particulièrement en Chine, ont impliqué une profonde intégration au sein de l'économie mondiale afin d'en tirer des technologies et des idées nouvelles. Les leçons peuvent aussi traverser les frontières : le programme *Bolsa Familia* au Brésil, organisant des virements de liquidités à destination des familles défavorisées, trouve son origine dans un programme *Oportunidades*, mis en place auparavant par le Mexique. De même, le programme d'éducation rurale du Salvador, EDUCO, qui, depuis 13 ans, fait participer activement des associations de parents afin d'accroître l'étendue et la qualité des ressources scolaires, a inspiré des adaptations au Honduras, au Guatemala et ailleurs encore.
- *Stimuler la concurrence pour développer le sens de l'adaptation, l'innovation et la fourniture de services de meilleure qualité.* Encore une fois, l'exemple de la Chine est parlant : les autorités publiques locales de Wenzhou ont travaillé en collaboration avec le secteur privé à la protection des droits de propriété individuels et à l'instauration d'un environnement favorable pour l'entreprise privée, de manière à encourager la concurrence. Grâce à ce travail, le revenu agricole est passé de 113 RMB par habitant en 1979 à 4 680 RMB en 2001. La Chine s'est appuyée sur la dispense de cours privés pour stimuler davantage le sens de la concurrence et obtenir ainsi de meilleurs résultats au niveau de l'éducation. De son côté, la croissance spectaculaire du secteur horticole kenyan, conduite par de petits paysans qui ont fait de leur pays le second exportateur de fleurs au monde, est une autre illustration du rôle joué par l'innovation et la concurrence dans le relèvement des standards de qualité et l'attraction d'investissements privés étrangers.

## Message n°2 : Réussir la politique de centrage sur les clients et la maintenir

Le point de départ de la fourniture de services est de savoir reconnaître que les clients sont les mieux placés pour savoir ce dont ils ont besoin et de les laisser décider. Cette approche est désormais largement acceptée, mais les cas étudiés montrent qu'il existe de nombreuses façons de mettre de tels principes en pratique.

Le principe simple du service clients – fournir les produits et services que les gens veulent – conduit les clients à participer, à accéder à la propriété et à acheter. Ce schéma sous-tend chaque effort de mise à l'échelle, quel que soit le service.

- Traiter les gens comme des clients, des consommateurs, des citoyens, des actifs et des agents du changement, mais aussi comme une part importante du marché, peut aboutir à des institutions comme le programme Bhoomi de titres de propriété foncière, en Inde. Ce programme a permis d'informatiser 20 millions de titres de propriété et sa viabilité financière a été assurée grâce aux frais payés par les utilisateurs.
- La *Equity Building Society* du Kenya et la *National Development Bank* en Egypte ont grossi, se sont développées, ont innové et atteint le seuil de rentabilité financière en offrant des services financiers de qualité aux populations défavorisées, principalement les femmes. Ces deux institutions ont personnalisé leurs services en fonction des besoins et des demandes : un endroit sûr pour placer ses économies, de petits prêts pour des avances de trésorerie, des travaux d'amélioration de l'habitat et l'éducation des enfants. Ils ont ainsi découvert, d'abord par hasard et ensuite de manière consciente et voulue, que les femmes étaient des clients plus responsables et que dédier ses services à cette population était une bonne chose pour le résultat net de l'institution.
- Le programme de développement Kecamatan en Indonésie a rejoint 35 millions de personnes en sept ans seulement, en permettant aux communautés de choisir la meilleure utilisation des fonds qui leur sont destinés. Les fonds sociaux du Yémen, du Malawi et de la Zambie ont tous atteint une couverture nationale depuis leur lancement dans la décennie 1990 en se servant des modèles de fourniture de services centralisés et en confiant des responsabilités aux communautés. Au Ghana et en Afrique du Sud, les communautés développent l'approvisionnement en eau des zones rurales en s'occupant des contrats, de l'exploitation et de la gestion et en assurant la couverture totale des coûts. Ils se mettent à l'ouvrage en se servant de leurs propres finances, souvent supérieures aux besoins du projet, et en travaillant bénévolement pour le projet.
- Au Salvador, EDUCO transfère une partie du budget national consacré à l'éducation (12 % en 2003) à des comités de parents qui se chargent du recrutement d'enseignants et de la gestion des écoles de la communauté. Ces écoles reçoivent ainsi 362 000 élèves, soit 40 % de toutes les inscriptions en milieu rural. En Afrique de l'Est, l'implication des parents et l'élimination des frais de scolarité ont permis une augmentation des inscriptions, une plus grande ouverture des écoles, mais aussi une plus grande réactivité des établissements.
- L'Egypte et le Bangladesh ont largement réduit les disparités entre les sexes dans l'accès à l'école. Comment ont-ils fait ? En incitant les parents à demander l'accès de leurs filles à

l'éducation au moyen de campagnes de sensibilisation, en construisant des écoles à proximité du lieu d'habitation des familles pour réduire les temps de trajet des filles, en versant de l'argent aux familles pauvres pour qu'elles puissent envoyer leurs enfants (les filles en priorité) à l'école, en mettant en place des installations sanitaires et en augmentant le nombre d'enseignantes. Les résultats des recherches entreprises ont fourni la base nécessaire pour que ces programmes puissent aller au-delà des difficultés matérielles et culturelles qui font obstacle à la scolarisation des filles.

La transparence des règles du jeu – en termes de budgets, de processus et de procédures – conduit à une plus grande obligation de rendre des comptes aux clients et les amène à leur tour à réclamer leur dû, un principe repris à de nombreuses occasions dans l'échantillon de cas étudiés.

- L'Ouganda a rendu public, par l'intermédiaire des journaux et de tableaux d'affichage, les informations sur le transfert de fonds publics aux autorités locales, ce qui a conduit à un service amélioré et permis d'augmenter la somme d'argent versée aux écoles primaires de 13 % à plus de 80 %.
- Un élément pivot des programmes de développement de KDP pilotés par la communauté en Indonésie et au Brésil consiste en la mise en place de systèmes de gouvernance transparents pour réduire la corruption. Ces systèmes passent par l'octroi des budgets directement aux communautés pour investir dans les projets de leur choix avec des panneaux d'affichage dans chaque village KDP mentionnant les investissements qui ont été entrepris dans ce village, y compris les mécanismes des contrats et les sommes concernées. Par ailleurs, toute latitude a été donnée aux médias pour faire état des affaires de corruption.
- En Inde, le *Bangalore Agenda Task Force* est un exemple éloquent de partenariat entre le secteur privé, la société civile, les organismes de services publics et les leaders du gouvernement pour améliorer la performance des autorités publiques, faire de leur ville un endroit plus vivable et contrôler les progrès au moyen d'un bulletin des citoyens. Le troisième bulletin a fait état d'une amélioration considérable du niveau de service.
- En Russie, le rapport administratif intitulé *Administrative Barriers Survey*, qui est publié dans la presse, est un bon exemple du contrôle par la société civile de la mise en œuvre de la déréglementation des entreprises.

### Message n°3 : Réussir la mise en œuvre – tout est dans les détails

Bon nombre des nouvelles leçons en provenance de Shanghai se situent au niveau de la mise en œuvre. Les ouvrages sur le développement, contrairement à ceux consacrés au management, ont largement ignoré les processus et systèmes sous-jacents permettant aux institutions d'innover, de faire des erreurs, d'apprendre de ces erreurs et poursuivre leur développement.

- *Favoriser une culture d'apprentissage permanent, de prise de risques calculés, de contrôle et d'évaluation.* Le programme de réforme agraire du Brésil a été piloté et amélioré pendant deux ans avant d'être étendu à 14 Etats. Au Bangladesh, le BRAC a dirigé 22 écoles constituées d'une salle unique avant de mettre le réseau à l'échelle pour atteindre le nombre de 34 000 structures scolaires actuellement gérées. En Inde, le programme Bhoomi a commencé à informatiser les registres de propriété foncière dans quelques régions pilotes avant d'étendre le processus à toutes les régions. Les programmes de soutien rural au Pakistan ont demandé plus de 10 ans d'efforts sans relâche au niveau de la communauté pour mettre en place un niveau de capacité adéquat sur le plan social, financier et humain, ainsi que pour obtenir les autres résultats nécessaires à une base solide à partir de laquelle déployer le processus de mise à l'échelle. Savoir mettre un point final aux échecs est également une chose importante. En Chine, le Projet de réduction de la pauvreté dans le sud-ouest a abandonné deux de ses huit programmes lorsqu'il a été établi qu'ils ne fonctionnaient pas et a transféré les fonds aux six programmes restants qui donnaient de bons résultats.
- *Investir dans et utiliser un système d'alerte précoce.* Le BRAC au Bangladesh, le fonds social au Yémen et le programme de réforme agraire basé sur le marché au Brésil suivent les avancées et modifient la trajectoire selon les données et résultats obtenus, ainsi que via les remontées d'informations des clients.
- *Investir dans la construction des capacités du personnel et dans l'ensemble élargi des institutions impliquées dans sa gestion, qu'il s'agisse d'entités d'Etat, d'organisations non gouvernementales ou d'intérêts privés.* La banque K-REP au Kenya investit dans la formation de son personnel pour qu'il atteigne un niveau d'excellence en matière d'exécution des programmes. Par ailleurs, en sa qualité de première banque commerciale pour les microfinancements, elle a formé les autorités de régulation du secteur bancaire kenyan sur les principes de la microfinance de manière à adapter les réglementations bancaires à ce modèle de fourniture de services, ouvrant ainsi l'horizon réglementaire d'un grand nombre de ces institutions. Le fonds social de développement du Yémen vise à construire les capacités d'un secteur civil naissant pour accélérer la fourniture de services. Le programme de développement Kecamatan en Indonésie a investi dans la construction des capacités de 45 000 fournisseurs privés - des coordinateurs, ingénieurs, techniciens – pour mettre à l'échelle le développement sous l'impulsion de la communauté.
- *Décentraliser les structures et systèmes de gestion pour mettre à l'échelle la fourniture de services.* Les programmes de soutien en milieu rural au Pakistan sont passés d'un seul et unique projet en 1990 à 10 aujourd'hui. Au Bangladesh, le BRAC opère un réseau d'agences à travers tout le pays. La décentralisation des budgets du plan national aux

autorités régionales et locales en Afrique a amélioré la fourniture des services et réduit la pauvreté.

- *Tirer les leçons des recettes qui marchent.* La communication joue un rôle important. La Turquie est parvenue à une scolarisation universelle dans le système d'éducation primaire et à un soutien élargi en publiant notamment ses premières victoires au travers d'un plan médias visant à informer tous les bénéficiaires et intervenants sur les résultats. De son côté, le Pérou a lancé une vaste campagne d'information sur les avantages de la formalisation pour mettre à l'échelle le programme de réforme des titres de propriété foncière qui a délivré des titres à 1,4 millions de familles entre 1996 et 2003. En Chine, ce travail sur les leçons à tirer a permis l'extension rapide de la production rentable de fourrage et de l'élevage de bétail à partir de quelques initiatives pilotes sur le Plateau de Loess. En Thaïlande, la campagne d'information à grande échelle visant à sensibiliser le public au problème du sida – au travers des médias, des programmes d'éducation des étudiants et de la coalition des entreprises sur le sida – a constitué la base solide d'un message de prévention, réduisant spectaculairement la généralisation du phénomène.
- *Mettre en place un partage des coûts ou une grille tarifaire globale aux clients pour encourager l'honnêteté et la viabilité du fournisseur dans le temps, et pour responsabiliser le client.* Des frais d'utilisation ou autres contributions financières de contrepartie sont souvent utilisés dans de nombreuses initiatives à succès, en partie pour ménager les ressources publiques limitées et viser à la durabilité financière du projet dès le départ, mais en partie aussi pour s'assurer que les services correspondent à un véritable besoin des populations auxquelles ils sont destinés. Les cas étudiés vont l'apport de contributions de contrepartie par les communautés jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage au recouvrement de la totalité des coûts par les institutions de microfinancement. Cette réalité fait basculer la relation de pouvoir du couple donateur/bénéficiaire à un contrat entre un fournisseur et un acheteur.

## **Message n° 4: Réussir dans le soutien à l'innovation et appuyer les bons leaders et la bonne direction**

Derrière chaque succès, se trouve un leader ou un groupe de visionnaires et de champions soutenus par un groupe de pression important, qui ont non seulement lancé une initiative, mais l'ont institutionnalisée et soutenue dans le temps.

- En Ouganda, des leaders politiques et technocrates éclairés ont constitué le *dream team* et ont animé le planning des réformes.
- Après le génocide rwandais, le président Paul Kagame s'est focalisé sur l'urgence du repositionnement des identités ethniques dans le cadre d'une identité rwandaise nationale, à la fois par l'intermédiaire du système politique et par de nouvelles institutions accueillantes.
- L'Égypte a manifesté son engagement en faveur de la scolarisation universelle dans le système d'éducation primaire et de l'élimination des disparités entre garçons et filles en matière d'accès à l'école, en augmentant les ressources scolaires, même en période de réduction des budgets.
- En Afrique de l'Ouest, une alliance stratégique composée de leaders politiques et de leaders de la société civile, de donateurs et d'acteurs du secteur privé, s'est constituée il y a 30 ans pour lutter contre l'onchocercose.

Le leadership est également le fait d'entrepreneurs sur le plan social, tels que Muhammad Yunus de Grameen, Fazle Hasan Abed du BRAC au Bangladesh, Ela Bhatt de SEWA en Inde et de Kimanthi Mutua de la banque KREP au Kenya, qui ont été les pionniers de la transformation des services financiers et autres fournis aux populations défavorisées, alors qu'ils faisaient face à l'incrédibilité générale et même à la dérision. Le leadership s'est également manifesté par le biais de sociétés privées comme Merck & Co. qui a créé le médicament permettant de juguler l'onchocercose à travers l'Afrique et s'est engagé à l'offrir sans frais aussi longtemps que ce sera nécessaire. Enfin, le leadership est venu de certains intervenants des institutions donatrices qui ont travaillé avec ténacité, en coulisse, incitant leurs propres agences à trouver de nouvelles manières de faire les choses.

*Une fois mis en place le leadership et l'engagement politique, un soutien extérieur peut contribuer à la mise à l'échelle.* Dans la quasi-totalité des cas observés, des financements externes ont contribué aux projets, à différents niveaux. Ces financements externes ont tout particulièrement déterminants dans les pays les plus démunis. Sans eux, bon nombre de ces expériences auraient été étouffées dans l'œuf.

Dans l'idéal, ce financement se déroule sous la forme d'engagements sur plusieurs années, selon des flux prévisibles et réguliers, afin de permettre aux pays et institutions de lancer des stratégies à plus long terme. Pour de nombreux pays, la concordance entre les financements externes et leur propre cycle budgétaire a été d'une aide précieuse. L'importance d'un engagement soutenu est illustrée par l'expérience de l'onchocercose, éliminée dans des zones entières de l'Afrique de l'Ouest grâce à un partenariat concerté au plan international, constitué en 1974. Chose remarquable s'il en est, sept des neuf donateurs initiaux sont toujours présents, apportant un

engagement à long terme en faveur d'une maladie dont l'interruption de la propagation demande 20 années.

*La simplification des procédures des donateurs facilite la mise à l'échelle.* La simplification des règles de la Banque mondiale sur l'approvisionnement et les décaissements a été déterminante pour permettre la mise à l'échelle des processus du programme de développement de la communauté au Brésil et de KDP. Les fonds ont été transférés directement via le système d'Etat du trésor aux villages. Les fonds ont pu être déboursés à partir des plans, sans attendre la mise en œuvre du projet. Les fonds de contrepartie intègrent des contributions non monétaires. Les projets individuels des villages sont très peu, voire pas du tout, contrôlés au préalable. Un système modulable de versement dans lequel chaque village fonctionne indépendamment des autres permet au processus d'avancer et de ne pas être freiné par des villages à la traîne. Autre facteur clé, la présence sur place d'une équipe de projet de base qui assure la continuité de la politique et de sa mise en œuvre, la connaissance du pays et un soutien en temps voulu, comme l'illustre le projet du Plateau de Loess en Chine.

*Le soutien à l'optimisation des capacités.* Se contenter de mettre de l'argent sur la table pour résoudre les problèmes ne suffit pas. Les contraintes de la mise à l'échelle des initiatives sont plus généralement d'ordre humain ou institutionnel que financier. Les financements devraient donc être consacrés aux investissements dans les capacités humaines et institutionnelles. Le conseil sur la politique, l'assistance technique, la construction des capacités et autres formes de support accompagnant les financements externes sont autant de facteurs qui ont été valorisés. Dans de nombreux cas, les investissements consacrés au développement des capacités humaines et institutionnelles – par la formation des administrateurs de prêts, du personnel de santé de la communauté, des enseignants – a contribué à la mise à l'échelle de l'effort de développement.

*L'assurance d'une utilisation efficace des ressources.* Les routes, l'eau, les infrastructures sociales, l'éducation, les registres de titres de propriété foncière étaient quasiment toujours fournis à un coût moindre dans ces exemples que les services équivalents proposés par des fournisseurs du service public. Le suivi de l'efficacité de l'utilisation des fonds (et l'étude comparative de cette efficacité par rapport aux pairs) devrait être une condition de l'apport d'autres fonds.

*Le soutien de bons processus d'apprentissage est un élément clé.* Les cas étudiés sont riches d'exemples montrant comment les pays ont appris les uns des autres en créant ces expériences et comment les donateurs ont souvent facilité ce processus. Pourtant, trop souvent les procédures des donateurs entravent l'adaptation et l'apprentissage. Si les donateurs ont besoin d'une description détaillée du programme à l'avance, cela tend à enfermer le maître d'œuvre du programme dans un schéma particulier, plutôt que de favoriser l'apprentissage et la souplesse d'action. Une importante leçon à tirer de ce travail pour les donateurs est qu'ils doivent apporter leur soutien à de bons processus et à l'apprentissage, plutôt que d'œuvrer en faveur d'un « projet » qui est défini de manière précise à l'avance.

*L'harmonisation des donateurs facilite le processus de mise à l'échelle.* L'Ouganda illustre une situation dans laquelle les donateurs, en partenariat avec la société civile et le secteur privé, ont su s'unir autour de son cadre et de sa vision de la croissance et de la lutte contre la pauvreté et

sont devenus de véritables partenaires efficaces et unis dans le soutien des réformes. L'approche adoptée au Bangladesh avec Grameen, le BRAC et d'autres institutions, consistant à établir des consortiums de donateurs et des financements de programmes, plutôt que des financements de projets, permet de réduire les coûts de transaction de la relation donateur/partenaire et place tout le monde sur la même marche à partir de laquelle avancer.

*La stimulation d'évaluations économiques et pratiques des impacts.* Quelques cas ont eu recours à une méthodologie d'évaluation très rigoureuse avec une ligne de départ et des données de contrôle pour procéder à des analyses de type « avant et après » et « avec et sans », l'exemple du programme *Oportunidades* du Mexique méritant une mention particulière. Toutefois, la plupart des cas étudiés s'appuyaient sur des systèmes à plus bas coût et moins rigoureux. Compte tenu de la priorité accordée au client, la fiabilité du test très efficace de la demande et de la satisfaction du client sur le marché, notamment si elles sont exprimées par les frais d'utilisation et autres contributions, sert de substitut. Evaluer l'impact sur la réduction de la pauvreté nécessiterait un effort concerté des donateurs pour investir dans la construction de capacités locales au niveau de la collecte et de l'analyse des données, ce qui constitue un bien public national et global. Un autre facteur important est la sélection d'indicateurs mis en contexte – les femmes clients du BRAC au Bangladesh ont défini leur responsabilisation comme « la possibilité de désormais manger la tête du poisson sans demander la permission de leurs maris ».

*Les fonds nationaux et privés sont au cœur du processus.* Dans de nombreux cas, il a été recouru à une assistance externe pour obtenir des montants plus élevés de capitaux nationaux. L'investissement de la Banque mondiale dans le développement – animé par la communauté – du Brésil dans le nord-est est décuplé par l'allocation des budgets d'Etat. L'inverse est également vrai. Le programme *Oportunidades* a été lancé avec des fonds d'Etat et n'a attiré des capitaux externes qu'après avoir affiché des résultats, à savoir la fourniture de services à 2 millions de familles défavorisée. Alors que les financements externes ont lancé certains processus, leur importance a diminué dans le temps avec l'arrivée d'autres sources. Une remarque similaire peut être faite au sujet des investissements privés étrangers dans les cas macroéconomiques à succès. En Chine et au Chili par exemple, les investissements étrangers ont constitué un important catalyseur, mais n'ont jamais représenté une part importante de l'investissement total.

\*\*\*\*\*

Ce processus d'apprentissage a fourni un vaste échantillon d'expériences concrètes de mise à l'échelle des efforts de réduction de la pauvreté par les pays et les institutions. Il a confirmé qu'il n'y a pas de recettes miracles de succès et que la réussite et l'échec dépendent essentiellement du gouvernement et des institutions en place. Mais, ce processus a également confirmé que bon nombre des succès enregistrés émanent de pays et de communautés qui ont appris les uns des autres et qui ont su exploiter les leçons tirées par leur adaptation et leur expérimentation.

---

*Cet article a été préparé par Mohini Malhotra, Conseiller, WBI. Il est le fruit d'un important travail d'équipe. Tous nos remerciements vont au comité de pilotage de Shanghai, au Groupe de travail et au comité régional, ainsi qu'aux participants à la conférence de Shanghai. Un merci tout particulier à Mamphela Ramphela pour avoir accepté de présider la table ronde sur cette question et avoir partagé les opinions et contributions des participants, ainsi qu'à Michèle de Nevers, David Dollar, Lant Pritchett, Sudhir Shetty et Roberto Zaghera pour leurs idées et leur participation à l'écriture.*