

# AUTONOMISATION ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

Outils et  
solutions pratiques









# **AUTONOMISATION ET RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ**

**Sous la direction de Deepa Narayan**

Traduit de l'américain par Sylvie Pesme

 **ÉDITIONS  
SAINT-MARTIN**



**BANQUE MONDIALE**  
Washington, D.C.  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**NOUVEAUX  
HORIZONS**

## Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre:

Autonomisation et réduction de la pauvreté

Traduction de: *Empowerment and poverty reduction. A sourcebook*

Comprend des réf. bibliogr.

Publ. en collab. avec: Banque mondiale.

ISBN 2-89035-375-3

1. Développement communautaire – Pays en voie de développement – Participation des citoyens. 2. Pauvreté – Pays en voie de développement. 3. Banque mondiale. 4. Développement économique – Participation des citoyens. 5. Aide économique – Pays en voie de développement. I. Narayan-Parker, Deepa. II. Banque mondiale.

HN981.C6E4714 2003

307.1'4'091724

C2003-941241-5



*Les Éditions Saint-Martin bénéficient de l'aide de la SODEC pour l'ensemble de leur programme de publication et de promotion.*

*Les Éditions Saint-Martin sont reconnaissantes de l'aide financière qu'elles reçoivent du gouvernement du Canada qui, par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition, soutient l'ensemble de ses activités d'édition et de commercialisation.*

**Canada**

**Édition:** Vivianne Moreau

**Graphisme de la page couverture:** Tomoko Hirata, Banque mondiale GSDPG

Dépôt légal: Bibliothèque nationale du Québec, 2<sup>e</sup> trimestre 2004

Imprimé au Québec (Canada)

©2004 The International Bank for Reconstruction and Development /  
THE WORLD BANK  
1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433, États-Unis

Publié par:

Pour l'Afrique francophone et Haïti



Les Éditions Saint-Martin  
5000, rue Iberville, bureau 203  
Montréal (Québec) H2H 2S6  
Tél.: (514) 529-0920  
Télééc.: (514) 529-8384  
st-martin@qc.aira.com



ARS, Paris – France

© 2004 Éditions Saint-Martin pour l'édition française

Les vues et les opinions exprimées dans cet ouvrage sont celles de l'équipe de recherche et ne devraient en aucune manière être attribuées à la Banque mondiale, à son conseil d'administration ou à ses pays membres.

**Tous droits réservés**

Aucune partie de ce livre ne peut être reproduite ou transmise sous aucune forme ou par quelque moyen électronique ou mécanique que ce soit, par photocopie, enregistrement ou par quelque forme d'entreposage d'information ou système de recouvrement, sans la permission écrite de l'éditeur.





# Table des matières

Avant-propos.....vii

Remerciements.....ix

Acronymes, symboles et abréviations.....xi

Résumé.....xiii

## Première partie – Qu’est-ce que l’autonomisation ?

Chapitre 1 – Introduction.....3

Chapitre 2 – Qu’est-ce que l’autonomisation ?.....17

Chapitre 3 – Intégrer les principes de l’autonomisation.....37

Chapitre 4 – Les fruits de l’expérience.....85

## Deuxième partie – Outils et solutions pratiques

Chapitre 5 – *Les TIC et l’autonomisation*.....103

Chapitre 6 – *La Stratégie d’aide au pays pour l’Indonésie*.....129

Chapitre 7 – *La Stratégie d’aide au pays pour le Viêt-nam*.....141

Chapitre 8 – *Examen du portefeuille péruvien*.....147

Chapitre 9 – *Les mécanismes de responsabilisation*.....153

Chapitre 10 – *La budgétisation participative*.....173

Chapitre 11 – *La divulgation de l’information*.....185

Chapitre 12 – *Des stratégies de décentralisation*.....205

Chapitre 13 – *Le développement communautaire*.....215

Chapitre 14 – *L’autonomisation et l’éducation*.....237

Chapitre 15 – *Les innovations institutionnelles pour les PME*.....255

Chapitre 16 – *Les innovations dans les services financiers*.....265

Chapitre 17 – <i>Les organisations de personnes pauvres</i> .....	279
Chapitre 18 – <i>Les réformes juridiques et judiciaires</i> .....	297
Chapitre 19 – <i>Les études diagnostiques</i> .....	311
Chapitre 20 – <i>Les bulletins des citoyens</i> .....	325
Chapitre 21 – <i>Les enquêtes sur la corruption</i> .....	337
Chapitre 22 – <i>Systèmes de suivi des dépenses publiques</i> .....	347
Chapitre 23 – <i>Enquêtes sur l’environnement des affaires</i> .....	355
Chapitre 24 – <i>Les évaluations participatives de la pauvreté</i> .....	365



## **Avant-propos**

Cet ouvrage fait suite au *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001: lutter contre la pauvreté*, qui considère les opportunités, l'autonomisation et la sécurité comme trois pôles à privilégier dans la définition et la mise en œuvre des stratégies pour réduire la pauvreté. La Banque mondiale a depuis reconnu que l'autonomisation est un élément important du développement. Le document-cadre de la Banque mondiale établit que l'autonomisation des personnes pauvres et l'investissement dans leurs ressources fait partie de ses engagements prioritaires envers les pays qui reçoivent son aide. Dans cet ouvrage, nous résumons la pensée de la Banque mondiale au sujet de l'efficacité de l'autonomisation sur le développement.

Près de la moitié de la population mondiale, soit 2,8 milliards de personnes, dispose de moins de deux dollars par jour pour vivre. À moins d'exploiter les ressources et les capacités des personnes pauvres – notamment en élargissant leurs choix et leur liberté d'action et en soutenant leurs efforts pour se sortir de la pauvreté –, le nombre de défavorisés dans le monde augmentera considérablement, ce qui fera en sorte que la pauvreté aura un impact accru sur leurs vies. Les conséquences de la pauvreté sur les personnes se manifestent de plusieurs façons : par un revenu et des opportunités limités, une éducation et des services de santé insuffisants, des conditions de vie insalubres, de la faim, de l'épuisement, des maladies, de l'insécurité, de l'indifférence, de la violence, etc.

Pour réduire la pauvreté, il faut d'abord atteindre une croissance diversifiée et assainir la gestion des affaires publiques nationales. Mais il faut aussi adopter une approche centrée sur les personnes

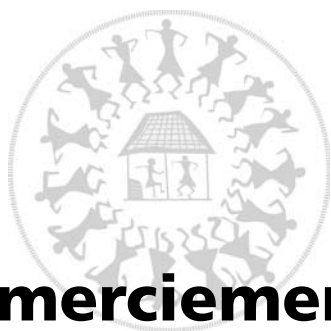


pauvres, qui tient compte de leurs expériences et de leur rôle dans le processus de développement. Nous devons augmenter les ressources allouées à cet objectif et les utiliser de manière responsable. Pour enrayer définitivement la pauvreté, nous devons mettre en œuvre des approches de développement durable afin que les programmes et les mesures destinés à améliorer le quotidien des gens profitent à la génération suivante.

En bref, autonomiser signifie modifier les gestes que nous posons et nos façons de faire. Nous espérons que ce livre permettra d'approfondir notre compréhension et notre utilisation de la stratégie qui privilégie l'autonomisation pour enrayer la pauvreté. Il marque le début d'une série qui évoluera au gré des expériences sur le terrain. Vos réactions et vos contributions seront les bienvenues dans le cadre de cette étude en constante évolution.

Gobind Nankani  
Vice-président  
Lutte contre la pauvreté  
et gestion économique

Ian Johnson  
Vice-président  
Développement écologiquement  
et socialement durable



# Remerciements

Ce livre a été écrit par Deepa Narayan, conseillère principale pour le Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), sous la direction de Nicholas Stern, premier vice-président et économiste en chef, Gobind Nankani, premier vice-président (PREM), avec l'appui de John Page, directeur du Groupe de la lutte contre la pauvreté et de Steen Jorgensen, directeur du développement social, travaillant tous au siège de la Banque mondiale à Washington, D.C.

Ce livre est le fruit de discussions approfondies portant sur l'ensemble des stratégies et des actions que la Banque mondiale soutient concernant l'autonomisation des personnes. Ces discussions ont commencé en février 2001, et plus d'un millier de personnes évoluant autour de la Banque mondiale y ont contribué. Ces personnes sont des représentants de différents niveaux du gouvernement, des employés de banque, des membres donateurs, des personnes de la société civile en Indonésie, aux Philippines et au Viêt-nam, de même que des employés de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de la Banque de développement asiatique, du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et de l'Alliance mondiale pour la nature. L'encadrement des stratégies a été l'objet de nombreux échanges, tant à la Banque mondiale que lors des ateliers organisés par l'Institut de la Banque mondiale. Un premier atelier portant sur l'autonomisation a eu lieu en Hongrie et regroupait des participants provenant de neuf pays. Un deuxième atelier, organisé par la Région de l'Amérique latine et des Antilles au Pérou, a permis de recueillir davantage de commentaires. Les discussions entre les conseillers externes sur la culture et l'autonomisation et le Conseil du développement social ont porté sur l'encadrement à privilégier. Nous avons reçu des commentaires intéressants et utiles des participants ayant

assisté aux deux réunions de la Banque mondiale dirigées par Nicholas Stern.

Le livre a également bénéficié des remarques de Nisha Agrawal, Jehan Arulpragasam, Tamar Manuelyan Atinc, Kathy Bain, Lynn Bennett, Hans Binswanger, Anis Dani, Paula Donovan, Davis Ellerman, Norman Hicks, Micheal Klein, Alexandre Marc, Shaha Riza, Jean-Louis Sarbib, Sudhir Shetty, Venna Siddharth, Micheal Walton et Roberto Zaghera.

Le soutien à la recherche préliminaire a été assuré par Laura Bures, Simone Cecchini, Radha Seshagiri et Talat Shah. Bryan Kurey a coordonné le projet. Les textes de la deuxième partie ont été rédigés par des employés de la Banque mondiale.



# Acronymes, symboles et abréviations

ACDI	Agence canadienne de développement international
AID	Association internationale de développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
BAPEDAL	Agence de gestion des impacts sur l'environnement (Indonésie)
BEEPS	Enquête auprès des entreprises des économies en transition [Business Environment and Enterprise Performance Survey]
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BRAC	Comité pour l'avancement rural du Bangladesh [Bangladesh Rural Advancement Committee]
CDI	Comité pour la démocratisation des technologies de l'information (Brésil)
CEI	Communauté des États indépendants
CGAP	Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres [Consultative Group to Assist the Poorest]
CNCR	Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (Sénégal)
CPRGS	Stratégie compréhensive de réduction de la pauvreté et de croissance (Viêt-nam) [Comprehensive Poverty Reduction and Growth Strategy]
COFOPRI	Commission chargée de formaliser les propriétés informelles [Comisión de Formalización de la Propiedad Informal]
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)
ENCOVI	Enquête sur les niveaux de vie (Guatemala)
EQPS	Enquête quantitative sur la prestation de services [Quantitative Service Delivery Survey]
ESDP	Enquête de suivi des dépenses publiques [Public Expenditure Tracking Survey]
FDSR	Fonds de développement social de la Roumanie
FSSAP	Projet d'aide à l'éducation secondaire des filles (Bangladesh) [Female Secondary School Assistance Project]
GUAPA	Évaluation de la pauvreté au Guatemala [Guatemala Poverty Assessment]
ICETEX	Institut colombien du crédit et des études techniques à l'étranger
ICPS	Centre international des études politiques [International Centre for Policy Studies]
IDASA	Institut sud-africain pour la démocratie [Institute for Democracy in South Africa]
KDP	Programme de développement des <i>kecamatan</i> (Indonésie) [Kecamatan Development Program]

MASAF	Fonds d'action sociale du Malawi [Malawi Social Action Fund]
NORAD	Agence norvégienne de coopération au développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU/DI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAC	Centre des affaires publiques (Inde) [Public Affairs Centre]
PAEP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)
PASEC	Prêt à l'ajustement structurel
PDC	Projet de développement communautaire
PIB	Produit intérieur brut
PME	Petites et moyennes entreprises
PNDSA	Projet national de développement des services agricoles (Burkina Faso)
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PREM	Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique [Poverty Reduction and Economic Management Network]
PROPER	Programme d'évaluation, de classification et de contrôle de la pollution (Indonésie)
R	Rand, unité monétaire de l'Afrique du Sud
RPU	Office d'enregistrement cadastral urbain [Registro Predial Urbano]
Rs	Roupie, unité monétaire de l'Inde
SEAF	Fonds d'aide aux petites entreprises [Small Enterprise Assistance Fund]
SEWA	Association des travailleuses indépendantes (Inde) [Self-Employed Women's Association]
SDI	Internationale des habitants de taudis et de bidonvilles [Shack/Slum Dwellers International]
SFI	Société financière internationale
SIDBI	Banque de développement des petites industries de l'Inde [Small Industries Development Bank of India]
SKS	Swayam Krishi Sangam (Inde)
SME	Système monétaire européen
SPARC	Society for the Promotion of Area Resource Centers (Inde)
SRP	Stratégies pour la réduction de la pauvreté
TIC	Technologies de l'information et des communications
Tk	Taka, unité monétaire du Bangladesh
UEM	Union économique et monétaire
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UPPAP	Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda [Uganda Participatory Poverty Assessment Project]
USAID	Agence de coopération bilatérale des États-Unis pour le développement international [U.S. Agency for International Development]
WBES	Enquête mondiale sur l'environnement des affaires [World Business Environment Survey]
ZAMSIF	Fonds d'investissement social de la Zambie
\$R	real, unité monétaire du Brésil



## Résumé

Dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : lutter contre la pauvreté*, on présente une vision multidimensionnelle de la pauvreté. On y souligne en particulier l'importance de permettre aux personnes pauvres d'accéder aux opportunités, à la sécurité et à l'autonomie comme préalable à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Dans le document-cadre de la stratégie de la Banque mondiale, élaboré à partir du *Rapport*, on établit deux priorités pour les gouvernements qui reçoivent l'appui de la Banque : *a)* instaurer un climat propice à l'investissement, à l'emploi et à la croissance et *b)* autonomiser les personnes pauvres en investissant dans leurs capacités. On définit, dans cet ouvrage, la vision de la Banque mondiale concernant l'autonomisation, perçue comme un outil pour favoriser la croissance économique et réduire la pauvreté. À notre avis, cette démarche est essentielle à l'atteinte des Objectifs du développement du millénaire.

De plus en plus de données démontrent les liens qui existent entre l'autonomisation et l'efficacité du développement, sur le plan tant social qu'individuel. Les approches d'autonomisation peuvent améliorer la gestion des affaires publiques qui, à son tour, renforce les perspectives de croissance. Lorsque les citoyens s'impliquent, s'expriment et exigent qu'on leur rende des comptes, les performances des gouvernements s'améliorent et la corruption diminue. Lorsque les citoyens participent, il est possible d'arriver à des consensus en faveur de réformes difficiles qui stimuleront un climat positif d'investissement et la croissance. En outre, la démarche d'autonomisation encourage le développement en misant sur des

programmes qui assurent un développement durable au profit des défavorisés. Lorsqu'on valorise les avoirs des personnes pauvres, par le biais de l'accès à l'éducation, aux soins de santé de base ainsi qu'à la terre, au capital financier et aux marchés, on contribue à réduire les inégalités.

L'expérience démontre que l'autonomisation favorise le développement et a des impacts positifs sur les projets individuels des plus démunis. L'implication populaire au sein des communautés stimule l'établissement et le maintien des infrastructures ou des services publics locaux, comme l'approvisionnement en eau, les installations sanitaires, les écoles, les services de santé, les routes, la gestion des forêts. Ces éléments contribuent à leur tour au développement. Une société qui encourage les libertés civiles favorise les projets dans lesquels on utilise des stratégies d'autonomisation. Il a été prouvé que les résultats de projets élaborés dans des pays où les libertés civiles sont manifestes – plus particulièrement en termes de participation et de responsabilisation – surpassent de manière significative ceux des projets en cours dans des pays dont les libertés civiles sont faibles.

La signification de l'autonomisation (*empowerment*), la manière dont elle se conçoit à la Banque mondiale et les moyens préconisés pour faire progresser ce programme de démarginalisation soulèvent de nombreuses questions. Nous aborderons ces trois thèmes en tenant compte du mandat de la Banque mondiale et de ses avantages indéniables dans ce domaine. La deuxième partie contient des solutions pratiques visant à favoriser la mise en place d'une approche d'autonomisation pour réduire la pauvreté.

La Banque mondiale, qui entretient des relations privilégiées avec les gouvernements de tous les pays, est bien placée pour promouvoir l'autonomisation. La Banque peut fournir analyses, évaluations, conseils et financement sur des sujets aussi variés que la gouvernance, les réformes sectorielles et la croissance économique. Elle peut convoquer les différents intervenants pour provoquer des débats, des consensus et former des coalitions qui mèneront à une réforme. Elle peut soutenir, par le biais de stratégies et de prêts, la divulgation de l'information, la démarginalisation, la participation – des personnes pauvres en particulier – et la responsabilisation. Enfin, la Banque peut appuyer la consolidation de la société civile et les institutions gouvernementales au niveau local et national.

## La signification de l'autonomisation

L'autonomisation signifie, au sens large, accroître les choix et la liberté d'action de chacun. Elle implique une maîtrise des ressources et des décisions. Pour les défavorisés, qui peuvent difficilement influencer l'État ou les marchés, cette liberté est sévèrement compromise. Il existe d'importantes inégalités fondées sur le genre, y compris à l'intérieur des ménages. Puisque ce sont les relations institutionnelles inégalitaires qui maintiennent les gens dans l'impuissance, nous adoptons, dans cet ouvrage, une définition institutionnelle de l'autonomisation dans le contexte de la réduction de la pauvreté :

*L'autonomisation est l'accroissement des avoirs et des capacités des personnes pauvres, dans le but de leur permettre de mieux participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies.*

Puisque la pauvreté est multidimensionnelle, les personnes pauvres ont besoin de biens et de capacités sur le plan individuel (comme l'accès à la santé, à l'éducation et au logement) et collectif (comme la capacité à s'organiser et à se mobiliser pour prendre des décisions collectives et résoudre des problèmes).

Pour encourager la démarginalisation des personnes pauvres – hommes et femmes – il faut faire disparaître les barrières institutionnelles non structurées qui limitent leurs choix tout en les empêchant d'entreprendre des actions qui augmenteraient leur bien-être individuel ou collectif. Les institutions structurées comprennent les lois, règlements et régulations mis en place par les États, les marchés, la société civile et les organisations internationales. Parmi les institutions non structurées, on trouve les normes de solidarité sociale, la transmission du savoir, l'exclusion sociale et la corruption.

## Les quatre éléments clés

Toutes les personnes, y compris les personnes pauvres, prennent des décisions qui sont influencées par le contexte institutionnel. Le but premier de cet ouvrage est donc de sensibiliser les gens à la réforme en vue d'améliorer les services de base, la gestion des affaires publiques locales et nationales, le développement des marchés en faveur des démunis ainsi que l'accès à la justice. Ces réformes doivent considérer les personnes pauvres comme des partenaires cruciaux et non des freins au développement. Nous indiquons, dans ce livre, les



actions que la société civile peut entreprendre pour soutenir des politiques et des mesures favorables aux personnes pauvres.

Les stratégies de réforme doivent s'adapter aux institutions et aux conditions sociales, culturelles, politiques et économiques, qui varient selon le contexte. Bien qu'il n'existe pas de modèle institutionnel unique pour l'autonomisation, l'expérience démontre que certains éléments assurent le succès des efforts d'autonomisation. Ces éléments agissent en synergie et renforcent la gestion des affaires publiques axée sur la demande. Voici les quatre éléments clés de l'autonomisation qui doivent faire partie de toute réforme institutionnelle :

- *L'accès à l'information.* L'information est synonyme de pouvoir. Une circulation bilatérale de l'information, du gouvernement aux citoyens et des citoyens au gouvernement, est cruciale pour une responsabilisation des citoyens et une gouvernance ouverte et responsable. Des personnes informées sont mieux en mesure de saisir les opportunités, d'accéder aux services, d'exercer leurs droits et d'exiger que les acteurs du secteur public et privé soient responsables de leurs actions. Les domaines dans lesquels l'information occupe une place prépondérante incluent les performances des secteurs publics et privés, les services financiers, les marchés et les droits et règlements en matière de services de base. Les technologies de l'information et des communications (TIC) jouent un rôle déterminant en ce qui concerne l'accès à l'information.
- *La démarginalisation par la participation.* Une approche encourageant la participation qui s'inspire du concept d'autonomisation considère les personnes pauvres comme des coproducteurs capables d'agir et de décider. L'implication des défavorisés et des autres groupes d'exclus dans les prises de décisions est cruciale pour assurer que la distribution des ressources publiques limitées soit basée sur des connaissances et des priorités locales. Leur participation favorise la création d'un climat propice au changement. Dans le but de promouvoir leur implication et leur participation à long terme, il faudra modifier les règles et les procédures afin qu'ils puissent débattre des problèmes, participer à l'établissement de priorités locales ou nationales et à la formation du budget et accéder aux services de base et aux services financiers.
- *La responsabilisation.* Les représentants de l'État, les fonctionnaires, les fournisseurs de services privés, les employeurs et les hommes politiques sont responsables des actions et des politiques

qu'ils entreprennent qui affectent le bien-être des citoyens. On distingue trois principaux mécanismes de responsabilisation : *a*) la responsabilisation des partis politiques et des intervenants par le biais des élections; *b*) la responsabilisation administrative des organisations gouvernementales par le biais des mécanismes internes de responsabilisation, à la fois horizontaux et verticaux (au sein des organisations et entre elles); *c*) les mécanismes de responsabilisation sociale ou publique, qui tiennent les organismes responsables envers les citoyens. Ceux-ci peuvent aussi renforcer la responsabilisation politique et administrative.

- *La capacité organisationnelle locale.* La capacité organisationnelle locale correspond à l'aptitude des gens à travailler ensemble, à s'organiser et à mobiliser les ressources pour résoudre les problèmes dans un intérêt commun. Les groupes et les communautés structurés sont plus susceptibles de se faire entendre et de voir leurs demandes prises en considération. Lorsque de tels groupes se fédèrent à un haut niveau, ils peuvent se faire entendre davantage, être mieux représentés lors de débats politiques et influencer les décisions qui affectent leur bien-être.

Ces quatre éléments figurent déjà dans certains projets actuellement à l'étude à la Banque, même si l'investissement dans la capacité organisationnelle locale est l'élément le moins développé. Ils sont beaucoup moins présents dans les prêts d'ajustement structurel et dans le travail analytique. La Banque souhaite que ces quatre éléments apparaissent de manière plus systématique dans les stratégies d'assistance aux pays, dans les stratégies pour réduire la pauvreté, dans des mandats connexes et dans les principes directeurs analytiques.

## Les approches d'autonomisation

L'autonomisation peut s'intégrer à une large gamme d'activités réalisées par la Banque. Afin d'illustrer les activités d'autonomisation entreprises par la Banque et d'autres partenaires, nous étudions dans cet ouvrage le concept d'autonomisation dans cinq domaines :

- la prestation des services de base;
- l'amélioration de la gestion des affaires publiques locales;
- l'amélioration de la gestion des affaires publiques nationales;
- le développement des marchés au profit des plus défavorisés;
- l'accès des personnes pauvres au système judiciaire.

Des stratégies pour améliorer la gestion des affaires publiques et réduire la pauvreté se limitaient par le passé aux systèmes structurés, et se souciaient peu des citoyens et des personnes travaillant au niveau communautaire. Une approche d'autonomisation dans le cadre d'une réforme d'État peut, par exemple, renforcer la gestion des affaires publiques axée sur la demande afin d'atteindre une plus grande efficacité publique. Une démarche axée sur la demande instaure des lois, des règlements et des procédures qui permettront aux citoyens et aux organisations de personnes pauvres d'interagir efficacement avec les instances gouvernementales. Une telle approche mise sur l'éducation et l'information des citoyens, la création de mécanismes institutionnels favorisant leur implication et leur participation, l'émergence d'organisations de personnes pauvres et de groupes de citoyens bien structurés.

### **La prestation des services de base**

Il s'agit de permettre aux défavorisés d'accéder plus facilement aux services de base incluant les soins, l'éducation, l'approvisionnement en eau et les routes. La Banque soutient les efforts gouvernementaux qui permettent aux communautés d'accéder aux ressources. Divers modèles institutionnels existent à cet effet : par l'entremise des acteurs publics ou privés, des agences centrales, des organisations sectorielles, des autorités décentralisées des institutions locales et à travers des projets sectoriels autonomes ou des projets de développement communautaire multisectoriels.

Une prestation plus autonome des services de base nécessite une variété de stratégies de coproduction. Il s'agit, entre autres, *a)* de permettre au public d'accéder à l'information concernant les responsabilités et les services gouvernementaux; *b)* de créer des mécanismes d'implication et de participation, dont des prestations de services à la portée financière des personnes pauvres ou des stratégies de financement induites par la demande; *c)* de promouvoir la responsabilisation sociale et la capacité organisationnelle locale en confiant l'autorité et les prises de décisions concernant les ressources aux groupes communautaires dans le cadre de projets de développement menés par la communauté. Ces projets peuvent être multisectoriels ou se concentrer sur un seul secteur (comme l'approvisionnement en eau en région rurale, les installations sanitaires ou l'éducation).

## **Améliorer la gestion des affaires publiques locales**

En améliorant la gestion des affaires publiques locales, on contribue à améliorer la prestation de services et on assure une plus grande réactivité aux problèmes prioritaires des personnes pauvres. Jusqu'à présent, la décentralisation et la réforme des administrations locales se sont principalement attardées à l'aspect de l'offre des systèmes structurés. Il faut plutôt renforcer la gestion de la demande, notamment en permettant aux citoyens d'occuper efficacement l'espace créé par de nouveaux statuts et règlements. Les administrations locales autonomes (et ayant de l'ascendant et des ressources) doivent instituer des mécanismes qui permettent aux citoyens d'accéder à l'information, de s'impliquer et de participer, qui accroissent la responsabilisation des administrations et qui investissent dans la capacité organisationnelle locale. D'une manière générale, on a porté trop peu d'attention à la relation qui existe entre les citoyens et les administrations locales et il y a eu très peu d'investissements en faveur des organisations de personnes pauvres ou d'autres sociétés civiles locales intermédiaires leur permettant d'assumer ces nouveaux rôles de manière efficace.

## **Améliorer la gestion des affaires publiques nationales**

Les choix en matière de politiques macro-économiques commencent tout juste à tenir compte de la question de l'engagement social. Les politiques et les procédures nationales déterminent l'accès des personnes pauvres aux ressources et aux opportunités. Il est donc essentiel que ces procédures intègrent les quatre éléments clés de l'autonomisation. Les mesures doivent inclure des « ponts » permettant aux personnes pauvres d'accéder à l'information lors de l'élaboration du budget national et des réformes. Elles doivent encourager la participation de la société civile dans le suivi des dépenses. Des mécanismes de responsabilisation sociale doivent aussi permettre aux citoyens de recevoir l'information. Afin d'appliquer ces nouvelles dispositions et de maintenir les gouvernements des pays ouverts et responsables, il est important de renforcer la capacité organisationnelle des personnes pauvres et d'autres groupes de la société civile.

Certains prêts à l'ajustement, prêts programmatiques et stratégies nationales pour réduire la pauvreté comprennent déjà des procédés participatifs. Des mécanismes pour institutionnaliser les stratégies participatives sont maintenant nécessaires, et l'on

cherche à accroître leur efficacité en intégrant les trois autres éléments d'autonomisation.

### **Développer les marchés au profit des défavorisés**

Seule une vaste croissance, stimulée par l'activité du secteur privé, peut parvenir à réduire la pauvreté et la vulnérabilité. Toutefois, la croissance économique ne peut pas être durable si l'on empêche les personnes pauvres de s'investir dans des activités productrices de façon optimale. Un climat général d'investissement qui stimule l'esprit d'entreprise, la création d'emplois, la concurrence et assure les garanties de sécurité et les droits au bénéfice est crucial pour la participation des personnes pauvres dans les activités de marché, mais il n'est pas suffisant. Les petites et micro-entreprises font face à des contraintes qui ne disparaissent pas automatiquement lorsque le climat de macro-investissement se redresse. Les personnes pauvres n'accèdent pas de manière égalitaire aux opportunités économiques, soit en raison des réglementations et de la discrimination, soit en raison du manque d'information, d'interconnexions, de compétences, de crédit ou d'organisation. Certaines démarches d'autonomisation peuvent abattre quelques barrières qui empêchent les personnes pauvres d'accéder aux nouveaux marchés. Des modifications dans la réglementation peuvent encourager les acteurs du secteur privé à innover et à développer de nouveaux produits qui ont des chances de toucher un grand nombre de personnes pauvres, notamment avec des produits financiers et d'assurance destinés à gérer leur vulnérabilité.

### **Favoriser l'accès à la justice et à l'aide juridique**

La primauté du droit et l'efficacité du système judiciaire sont importants non seulement pour favoriser un climat d'investissement, mais aussi pour protéger les personnes pauvres et leurs moyens de subsistance. Une nouvelle génération de projets de réformes judiciaires et législatives a créé l'environnement juridique nécessaire à la responsabilisation de la gouvernance et à l'autonomisation des personnes pauvres grâce à différentes stratégies. Ces réformes, en facilitant l'accès à la justice, donnent aux personnes pauvres des moyens d'agir. Actuellement, plus de 400 projets financés par la Banque comprennent des éléments de réformes législatives et judiciaires. En outre, on dénombre 30 projets indépendants répartis dans cinq régions. Ces projets sont destinés à *a)* mettre en valeur l'administration judiciaire, responsabiliser les décisions administratives et les rendre accessibles aux

citoyens ordinaires; *b*) promouvoir l'indépendance judiciaire et la responsabilisation; *c*) améliorer l'éducation juridique; *d*) permettre aux personnes pauvres d'accéder à la justice d'un point de vue culturel, physique ou financier; *e*) éduquer et sensibiliser le public.

## Conclusion

Ces démarches d'autonomisation visent à renforcer la liberté de choix et d'action des personnes pauvres. L'autonomisation des plus démunis constitue une fin en soi et est déterminante pour l'efficacité du développement. Ce n'est pas une stratégie isolée mais une façon de concevoir le développement, ancrée dans la conviction que les personnes pauvres s'avèrent des partenaires irremplaçables dans le processus pour réduire la pauvreté. Les démarches d'autonomisation comprennent des comportements qui respectent la dignité des gens et leur permettent de développer assurance et confiance en soi.

La Banque et d'autres institutions ont intégré cette approche aux travaux présentement en cours. On présente plus loin certains exemples de travaux entrepris par la Banque qui incluent l'approche d'autonomisation. Il faudra mettre en contexte, renforcer les capacités et faire preuve de leadership si l'on veut intégrer les quatre éléments d'autonomisation de façon systématique aux activités de la Banque et aux directives existantes. Des données fiables devront être recueillies pour contrôler les procédés d'autonomisation et leurs résultats, et pour développer des outils de diagnostic afin de pouvoir les appliquer à différents secteurs. Néanmoins, la recherche et les expériences en cours sont déjà suffisantes pour poursuivre dans cette voie. Nous continuerons à apprendre tout en développant les projets et en poursuivant nos partenariats.



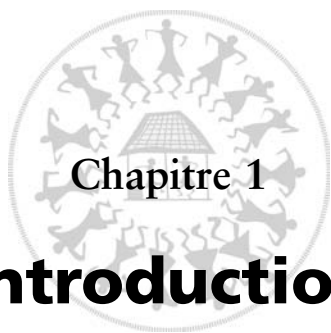
## Première partie

# **Qu'est-ce que l'autonomisation ?**

Chapitre 1 – Introduction.....	3
Chapitre 2 – Qu'est-ce que l'autonomisation ?.....	17
Chapitre 3 – Intégrer les principes de l'autonomisation.....	37
Chapitre 4 – Les fruits de l'expérience.....	85







# Introduction

Dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : lutter contre la pauvreté*, on présente une vision multidimensionnelle de la pauvreté. On y souligne en particulier l'importance de permettre aux personnes pauvres d'accéder aux opportunités, à la sécurité et à l'autonomie comme préalable à la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Dans le document-cadre de la stratégie de la Banque mondiale, élaboré à partir du *Rapport*, on établit deux priorités pour les gouvernements qui reçoivent l'appui de la Banque : *a)* instaurer un climat propice à l'investissement, à l'emploi et à la croissance et *b)* autonomiser les personnes pauvres en investissant dans leurs capacités. On définit, dans cet ouvrage, la vision de la Banque mondiale concernant l'autonomisation, perçue comme un outil pour favoriser la croissance économique et réduire la pauvreté<sup>1</sup>.

La signification de l'autonomisation, la manière dont elle se conçoit à la Banque mondiale et les moyens préconisés pour faire progresser ce programme de démarginalisation soulèvent de nombreuses questions. Nous abordons ces trois aspects dans ce livre. Afin de replacer le débat dans son contexte, nous résumerons brièvement les faits qui lient l'autonomisation à l'efficacité du développement, puis nous soulignerons l'avantage indéniable de la Banque dans ce domaine.

Cet ouvrage est divisé en 2 parties et comprend 24 chapitres. Dans le chapitre 2, on définit l'autonomisation dans une perspective institutionnelle et on se penche sur les relations entre l'individu, les capacités et les actifs collectifs (c'est-à-dire la capacité d'entreprendre des actions collectives). Puisque les contextes socioculturel, politique et institutionnel varient, il est impossible de déterminer un modèle unique d'autonomisation. C'est pourquoi le chapitre 2 explique les quatre éléments clés d'une démarche d'autonomisation. Il établit

ensuite certains paramètres permettant de déterminer quelles méthodes sont le plus susceptibles de fonctionner dans différents contextes. Dans le chapitre 3, la démarche d'autonomisation est illustrée grâce à des exemples tirés de cinq domaines d'intervention différents de la Banque. Le chapitre 4 fait le point sur les connaissances acquises permettant de s'orienter systématiquement vers une démarche d'autonomisation. La deuxième partie contient vingt solutions pratiques décrivant brièvement des outils analytiques qui s'inspirent des projets de la Banque sur les plans communautaire et national et favorisent l'autonomisation des personnes pauvres.

## **L'autonomisation et l'efficacité du développement**

Un souci important du développement est d'exploiter des ressources limitées – que ce soit des ressources financières, des conseils politiques ou de l'assistance technique – aussi efficacement que possible. Dans ce chapitre, nous exposons brièvement trois des moyens grâce auxquels l'autonomisation renforce l'efficacité du développement : par ses impacts sur la gestion des affaires publiques et la croissance, par l'orientation de la croissance en faveur des personnes pauvres et, enfin, par la concrétisation de projets<sup>2</sup>. Une relation synergique s'établit entre ces différents aspects et entre les interventions clés destinées à promouvoir l'autonomisation. Par exemple, en favorisant l'accès des personnes pauvres à l'éducation et aux services de santé (un élément important du programme d'autonomisation), on optimise l'efficacité des stratégies de développement à long terme car cela crée un climat favorable aux investissements. L'autonomisation est une fin en soi et un but souhaitable du développement. Elle vise à élargir l'éventail de choix des gens et, ainsi, modifier leur liberté d'action en leur permettant de déterminer leurs objectifs.

### **La gestion des affaires publiques et la croissance**

Une saine gestion des affaires publiques est un préalable crucial au développement et à la croissance puisqu'elle est essentielle à un climat d'investissement favorable. La gouvernance et l'autonomisation sont intrinsèquement liées – l'autonomisation encourage une meilleure gestion, et vice-versa. Les composantes d'une bonne gestion sont fort diversifiées. Nous abordons brièvement ci-dessous cer-

tains aspects d'une bonne gouvernance, et nous montrons l'impact de cette dernière sur l'autonomisation et l'efficacité du développement.

La primauté du droit est l'un des piliers d'une bonne gestion des affaires publiques. Selon Dollar et Kraay (2000), la présence (ou l'absence) de systèmes judiciaires efficaces, fiables et raisonnablement rapides, et de dispositifs de renforcement qui sont associés au système, influent sur le climat d'investissement et les perspectives de croissance des pays. Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton (1999) constatent une importante et significative relation de cause à effet entre la primauté du droit et le revenu des États (ainsi qu'entre la primauté du droit, un taux supérieur d'alphabétisation et la réduction de la mortalité infantile). Selon son caractère équitable (ou inéquitable), la primauté du droit influence l'autonomisation : si les personnes pauvres bénéficient d'une justice impartiale, leur liberté est renforcée. Dans la même perspective, l'autonomisation peut améliorer la qualité du système judiciaire et l'application de la loi, particulièrement en augmentant et en diffusant l'information disponible sur le fonctionnement du système.

La corruption est à la fois un symptôme et une cause de la mauvaise gouvernance. Elle fragilise le climat d'investissement et le développement. Elle impose des coûts élevés aux personnes pauvres qui possèdent moins de ressources et ne peuvent verser des pots-de-vin. Une étude menée en Équateur démontre que les personnes pauvres et les petites entreprises paient, proportionnellement à leurs revenus, davantage de pots-de-vin que les personnes riches ou les grandes entreprises<sup>3</sup>. Une ouverture et une participation accrues peuvent contribuer à rendre les gens plus autonomes. Cela permettrait, d'une part, d'accroître la quantité d'information disponible sur l'omniprésence de la corruption et, d'autre part, d'intensifier la pression populaire pour l'éliminer – illustrant une fois encore la réciprocité qui caractérise l'autonomisation et la gestion des affaires publiques. Les libertés civiles ont elles aussi un lien avec l'autonomisation. Kaufmann (2000), utilisant des données recueillies dans plus de 150 pays, constate que les États bénéficiant d'un haut niveau de libertés civiles connaissent un taux très bas de corruption, alors que ce taux est quatre fois plus élevé dans les pays partiellement libres et 24 fois supérieur dans les pays où les libertés fondamentales sont inexistantes.

Le renforcement des droits et de la participation des femmes, grandement associé à l'autonomisation, mérite une mention particulière. On considère que l'autonomisation des femmes a un impact positif sur l'assainissement des affaires, la gouvernance et l'honnêteté

du gouvernement. En particulier, plus l'implication des femmes dans la vie publique est grande, plus le niveau de corruption est faible, même pour des pays dont les revenus, les libertés civiles, l'accès à l'éducation et les institutions judiciaires sont comparables<sup>4</sup>. Sur le plan local, des études démontrent que, en affaires, les femmes sont moins susceptibles que les hommes de verser des pots-de-vin aux fonctionnaires, soit parce qu'elles ont des standards éthiques plus élevés, soit parce qu'elles sont peu enclines à courir des risques. Une étude menée au sein de 350 entreprises en Géorgie révèle que les entreprises dirigées par des hommes sont deux fois plus susceptibles de verser des pots-de-vin que celles qui sont dirigées par des femmes. La différence est moins importante, mais elle est encore significative, lorsqu'on tient compte de la taille de l'entreprise, du secteur et du degré de scolarisation du propriétaire ou du dirigeant<sup>5</sup>.

Par le biais de la démarginalisation, de la participation et de la responsabilisation, l'autonomisation peut aussi promouvoir la cohésion sociale et la confiance. Ces qualités contribuent à réduire la corruption, renforcent les performances des gouvernements et des projets et instaurent un environnement favorable aux réformes, qui à leur tour auront des conséquences bénéfiques sur le développement et la croissance économique. Ritzén, Easterly et Woolcock (2000) démontrent l'importance de la cohésion sociale et de la démarginalisation pour générer la confiance nécessaire à la mise en œuvre de réformes. Knack et Keefer (1997) indiquent qu'il existe un lien entre la croissance et le taux de confiance et de coopération civique. La Porta *et al.* (1997) mettent en lumière les relations positives entre la confiance et l'efficacité judiciaire, les mesures anticorruption, la qualité de la bureaucratie, le respect des obligations fiscales et la participation civique. Enfin, Rodrik (1999) montre que les pays ayant subi les baisses de croissance les plus significatives à la suite de chocs exogènes survenus après 1975 étaient ceux qui étaient socialement divisés en termes d'inégalité de revenus, de conflits ethniques ou linguistiques, de confiance sociale, et que, dans ces mêmes pays, les institutions n'avaient pas assez de poids pour gérer les conflits.

Des exemples extrêmes de l'effritement de la cohésion sociale et de la confiance s'illustrent par les conflits et les guerres civiles. Leurs conséquences évidemment désastreuses ont été confirmées par des recherches. Par exemple, Collier (2000) a démontré qu'une guerre civile d'importance moyenne réduit de plus de 2 % par an le rendement *per capita* d'un pays, si on le compare au taux qu'il aurait dû atteindre dans des conditions normales<sup>6</sup>. Une étude menée dans des

États de l'Inde montre que les troubles civils conduisent à des climats d'investissement et de croissance économique catastrophiques<sup>7</sup>.

L'emprise des grandes sociétés sur l'État – ou captation de l'État –, qui a des conséquences négatives sur les perspectives de croissance, est un aspect important d'une mauvaise gouvernance. La captation signifie que certaines entreprises sont capables d'influencer, en les « achetant », la législation parlementaire, les juridictions civiles et criminelles et les décisions prises par les banques centrales. L'enquête auprès des entreprises des économies en transition, *Business Environment and Enterprise Performance Survey* (BEEPS), menée récemment dans vingt pays d'Europe de l'Est et d'Asie centrale, démontre l'étendue de ce phénomène et ses effets. L'étude signale que, par rapport aux pays où la captation est faible, les pays connaissant une forte captation ont réalisé seulement la moitié des ventes et des investissements de 1997 à 1999. Encore une fois, on remarque cette relation bilatérale entre l'autonomisation et la bonne gouvernance. Une solide administration centrale peut promouvoir l'autonomisation en encourageant le développement des libertés civiles. Or, les pays ayant un haut degré d'autonomisation en matière de libertés civiles ont un niveau de captation plus bas<sup>8</sup>.

Le développement et la croissance dépendent essentiellement de l'action du public. C'est pourquoi des dépenses publiques cohérentes, axées sur des priorités liées au développement, ainsi qu'une gestion saine des dépenses publiques représentent un aspect essentiel d'une bonne gouvernance. Ici encore, certains aspects de l'autonomisation – dont la diffusion de l'information, la transparence du gouvernement et sa responsabilisation par rapport aux dépenses publiques – peuvent jouer un rôle déterminant. Lorsque les différents intervenants, tels que la société civile, le secteur privé et les bénéficiaires (y compris les personnes pauvres), ont les moyens de surveiller les dépenses publiques, les performances peuvent s'accroître. Les dépenses publiques destinées à l'éducation en Ouganda en sont un exemple. Lorsque l'Ouganda a institué une surveillance publique des fonds destinés aux écoles primaires et aux établissements du district, le partage des allocations non salariales parvenant réellement aux écoles est passé de 22 % en 1995 à 80 ou 90 % en 2000<sup>9</sup>. L'autonomisation et la performance gouvernementale (et l'efficacité du développement) vont de pair. Par exemple, des dépenses destinées à améliorer des services d'éducation sont cruciales pour l'autonomisation; et cette dernière, par le biais d'un suivi effectué par les citoyens,

permet d'assurer que les dépenses publiques en éducation parviennent effectivement aux bénéficiaires. Cela a des répercussions positives sur l'efficacité des interventions publiques et sur les perspectives de croissance.

### **Orienter la croissance vers les personnes pauvres**

Il existe une quantité importante de documentation interdisciplinaire et d'expériences de développement qui soulignent les liens unissant l'autonomisation, la croissance et la réduction de la pauvreté (voir Stern, 2002; Banque mondiale, 2000c). La pauvreté a diminué plus rapidement dans les pays ayant des économies dynamiques, et inversement la pauvreté est restée élevée ou a augmenté dans les pays à faible croissance.

L'expérience montre aussi que, à elle seule, la croissance ne peut pas assurer la réduction de la pauvreté de manière substantielle et durable. Les données de divers pays indiquent que des taux similaires de croissance peuvent avoir des résultats très différents sur la réduction de la pauvreté<sup>10</sup>. Pour un taux de croissance donné, la pauvreté diminuera plus rapidement dans les pays où la distribution du revenu est plus égalitaire, comme en Ouganda, que dans ceux où elle l'est moins, comme au Bangladesh<sup>11</sup>. Et, même lorsque la répartition des revenus demeure égale à la croissance, des inégalités initiales produisent des résultats différents, selon le taux de croissance donné. Ainsi, si la réduction de la pauvreté est prise en considération dans la mesure de l'efficacité du développement, alors l'efficacité des efforts de croissance varie avec les niveaux d'inégalité.

Réduire les inégalités – en élargissant les capacités humaines (une éducation de base, un accès universel aux soins et un système de protection sociale)<sup>12</sup> et en améliorant la distribution des biens (les biens fonciers ou le capital) – est un aspect critique d'une démarche d'autonomisation. Une telle approche peut renforcer les impacts des politiques et des investissements axés vers la croissance et la réduction de la pauvreté, en permettant notamment aux personnes pauvres d'accéder aux marchés. L'inverse est aussi vrai. Lorsque les inégalités sont élevées, les personnes pauvres manquent d'aptitudes et de ressources (allant de l'alphabétisation aux garanties exigées en nantissement sur les prêts) et saisissent plus difficilement les opportunités économiques. Ce facteur limite le potentiel de croissance d'une société en général et des personnes pauvres en particulier et, par conséquent, nuit au développement<sup>13</sup>.

La discrimination fondée sur le genre, qu'elle soit légale ou coutumière, est un aspect particulièrement important de l'inégalité. En empêchant la moitié de la population de contribuer à l'économie, on réduit les perspectives générales de croissance et l'accès à un niveau de vie supérieur. En raison des investissements insuffisants en faveur de l'éducation des filles, cette situation se perpétue de génération en génération<sup>14</sup>.

L'autonomisation signifie aborder les objectifs de développement de manière à privilégier les démarches qui encouragent une plus grande participation et une plus grande diffusion de l'information. On s'entend maintenant pour dire que les démarches qui donnent aux personnes pauvres davantage de liberté économique renforcent l'efficacité du développement à l'échelon local en termes de conception, de mise en œuvre et de résultats. On trouve, en Chine, un exemple particulièrement frappant des conséquences positives de l'autonomisation. Deux réformes chinoises majeures, le Système de responsabilités domestiques et le Mouvement des entreprises des cantons et des villages, ont favorisé la participation des personnes pauvres et leur capacité à exercer des choix économiques librement dans les régions rurales. Ceci a libéré l'esprit d'entreprise des Chinois et les a aidés à atteindre rapidement une croissance orientée vers les défavorisés. Le nombre de personnes pauvres dans les régions rurales a chuté de 250 millions en 1979 (première année de la réforme) à 34 millions en 1990. La moitié de cette baisse a eu lieu de 1978 à 1985<sup>15</sup>.

Enfin, l'autonomisation peut avoir des répercussions sociopolitiques positives sur les efforts déployés par un pays pour réduire la pauvreté. Comme nous l'avons noté, les sociétés qui découragent l'exclusion sociale, qui encouragent la participation des citoyens et une plus grande responsabilisation gouvernementale peuvent parvenir plus facilement à des consensus, qui sont parfois nécessaires à des réformes difficiles. Elles sont aussi davantage susceptibles d'atteindre une plus grande stabilité en matière de réformes et de climat politique. Cette stabilité aide à promouvoir la pérennité d'un développement équitable dont bénéficient particulièrement les personnes pauvres.

## **Les résultats des projets**

Jusqu'à présent, nous avons centré nos propos sur les relations économiques qui existent entre l'autonomisation et le développement. Cette partie s'inspire de données tirées de projets qui confirment l'impact positif de l'autonomisation sur le développement.



Les analyses des projets d'envergure ou individuels confirment la relation qui existe entre autonomisation – déterminée en fonction de variables telles que l'expression d'opinions, la participation et les libertés civiles – et efficacité du développement, en termes de résultats. Isham, Kaufmann et Pritchett (1997) ont découvert un lien empirique entre les libertés civiles et les performances de 1500 projets gouvernementaux dans 56 pays. Les pays offrant les plus grandes libertés civiles avaient des taux de rentabilité de 8 à 22 % supérieurs aux pays ayant des libertés civiles faibles, et le lien s'établissait également lorsqu'on tenait compte du niveau de démocratie. Ainsi, les libertés civiles, notamment en termes d'accès des citoyens à l'information, de participation et de responsabilisation publique, peuvent accroître l'efficacité des projets gouvernementaux.

L'autonomisation, du point de vue de l'implication et de la participation des citoyens sur le plan local, peut contribuer à assurer que les personnes pauvres ont accès aux services de base et à abaisser, par rapport à une gestion centralisée, les frais d'exploitation et d'entretien. Une étude menée par le Département de l'évaluation des opérations a démontré que les projets financés par la Banque et gérés par des populations locales étaient légèrement plus performants que ceux qui étaient gérés par d'autres entités<sup>16</sup>. L'autonomisation par le biais de la participation de la communauté est particulièrement efficace pour la gestion des infrastructures publiques locales, telles que l'approvisionnement en eau, le système sanitaire, les forêts, les routes, les écoles et les cliniques de santé<sup>17</sup>. Les programmes « vivres contre éducation », mis en place dans les villages pauvres, sont plus efficaces lorsque la population s'implique<sup>18</sup>. De manière plus spécifique, une analyse détaillée des comités d'assainissement et d'approvisionnement en eau dans deux États de l'Inde a prouvé que l'efficacité du système d'eau, des opérations et de l'entretien allaient de pair avec la transparence de l'information. D'autres variables liées à l'efficacité incluent le droit à la propriété, la participation et l'implication<sup>19</sup>.

Déléguer les prises de décision et le pouvoir au niveau local n'est pas nécessairement une panacée. La qualité des résultats dépend essentiellement des conditions locales. Il faut aussi ajuster les institutions afin qu'elles s'orientent en fonction des résultats souhaités. Par exemple, une étude d'un programme pakistanais, le Programme de soutien rural de l'Aga Khan, a démontré que des facteurs inhérents à la communauté, tels que l'hétérogénéité sociale, l'inégalité communale et la présence d'une autorité (ou son absence) étaient responsables de 50 % des variations au niveau de la performance collective quant à la maintenance de

l'infrastructure locale. En contrepartie, la manière dont était conçu le programme pouvait compenser certains facteurs désavantageux spécifiques à la communauté<sup>20</sup>. Les mécanismes institutionnels pour mesurer l'efficacité et prévenir l'emprise des élites locales sur le programme variaient d'un cas à un autre. Ils s'adaptaient notamment aux structures de pouvoir locales et à l'investissement dans les capacités locales.

L'égalité des sexes, un autre aspect de l'autonomisation évoqué plus haut, peut aussi avoir un impact déterminant sur l'efficacité des projets. Des études menées en milieu rural auprès des ménages du Burkina Faso, du Cameroun et du Kenya montrent qu'une maîtrise plus égalitaire des biens de production et du revenu pouvaient augmenter les rendements agricoles d'un cinquième<sup>21</sup>.

## Conclusion

Dans cette partie, nous avons abordé certains liens qui existent entre l'autonomisation et l'efficacité du développement, notamment au niveau de la gestion des affaires publiques, de la croissance en faveur des défavorisés et des résultats des projets. Il faut néanmoins souligner que l'autonomisation – particulièrement celle des personnes pauvres – demeure un idéal plutôt qu'une réalité dans la plupart des sociétés en développement. L'étude *La parole est aux pauvres – Écoutons-les*, menée dans 60 pays, a démontré qu'en dépit de contextes sociaux, économiques et politiques différents, les personnes pauvres ressentent généralement un sentiment d'impuissance et parviennent difficilement à s'exprimer<sup>22</sup>. Pour les pays en développement et leurs partenaires extérieurs, accorder une place prédominante à l'autonomisation représente donc un défi de taille. Il s'agit d'un défi moral, mais aussi d'une gageure très concrète. Grâce à l'autonomisation, on peut empêcher les personnes pauvres de se sentir impuissantes et stimuler leurs énergies afin qu'elles contribuent à leur société. Il s'agit non seulement de facteurs clés liés au développement, mais aussi de points de repère selon lesquels les efforts de développement du XXI<sup>e</sup> siècle seront jugés (encadré 1.1).

### Encadré 1.1 Pourquoi l'autonomisation est-elle importante ?

L'autonomisation est essentielle à :

- la qualité de vie et la dignité humaine;
- la saine gestion des affaires publiques;
- la croissance en faveur des démunis;
- l'efficacité des projets et l'amélioration de l'accessibilité des services.

## Le rôle de la Banque mondiale

La Banque entretient des relations privilégiées avec plus de 100 gouvernements partout au monde, ce qui fait en sorte qu'elle possède un net avantage lorsqu'il s'agit de promouvoir un plan d'action pour l'autonomisation et la réduction de la pauvreté. Le rôle de la Banque n'est évidemment pas de participer aux activités communautaires, mais plutôt de conseiller et de mettre des travaux analytiques et d'évaluation à la disposition des gouvernements. La Banque facilite la création de liens entre les gouvernements et les investisseurs, et permet à d'autres, directement ou indirectement, de collaborer au programme d'action. Enfin, la Banque est capable d'offrir son soutien dans les quatre domaines suivants : *a)* analyse, évaluation et conseil; *b)* convocation; *c)* faisabilité; *d)* renforcement des capacités.

### Analyse, évaluation et conseil

La Banque peut conseiller les gouvernements sur une multitude de sujets, qu'il s'agisse de gouvernance, de réforme sectorielle ou de stratégies de croissance économique. Ses conseils s'appuient sur des analyses et des recherches solides, et sur les enseignements que l'institution tire des projets d'investissement cofinancés par les gouvernements. En effet, la Banque fournit davantage de conseils sur des changements systémiques qu'aucune autre organisation. La situation unique de la Banque lui permet d'analyser rigoureusement les enjeux de l'autonomisation et leurs liens avec la croissance et la réduction de la pauvreté. Elle peut aussi s'assurer que les micro et macro réformes ainsi que les réformes institutionnelles se renforcent réciproquement, qu'elles améliorent l'économie et qu'elles démarginalisent les personnes pauvres en augmentant leurs biens, leurs capacités et leur accès aux services. Ces paramètres sont importants pour les stratégies qui touchent les pauvres en tant que consommateurs (alimentation, électricité, eau, transport); producteurs (paysans, entrepreneurs, employés); et citoyens (accès à la justice, à l'éducation, aux services de santé, à la protection contre le crime et les conflits armés).

### Convocation

Pour autonomiser les personnes pauvres, il faut d'abord instaurer de nouvelles relations et des partenariats fondés sur le respect et la tolérance entre les gouvernements, la législature, la société civile, les organisations de personnes pauvres, les instituts de recherche, le secteur privé et les donateurs. La Banque peut convoquer les différents interve-

nants à des débats, susciter des consensus et mettre en place des coalitions en vue d'adopter des réformes.

### **Faisabilité**

L'intérêt de la Banque pour les quatre éléments clés de l'autonomisation peut stimuler d'autres acteurs, sur les plans local ou international, afin qu'ils soutiennent des démarches d'autonomisation qui sortent du cadre d'action de la Banque. Notre institution peut favoriser la divulgation de renseignements et instituer des mécanismes de responsabilisation envers le public capables de contrôler de vastes réformes économiques, les dépenses publiques, les réformes sectorielles et les investissements engagés au sein de communautés particulières. En instaurant un climat de transparence et un accès généralisé à l'information, on permet à la société civile et aux autres acteurs de jouer des rôles importants dans la création de gouvernements responsables. Cela accentuera la nécessité pour les collectivités d'être capables d'effectuer des travaux solides de recherche, d'analyse, de gestion et d'évaluation des résultats économiques et sociaux. Le fait de mettre en lumière la capacité organisationnelle locale permettra aux acteurs locaux de s'impliquer au niveau communautaire. De pair avec les gouvernements, la Banque travaille surtout à changer les règles, les réglementations et les stratégies d'investissement. L'objectif final est de favoriser l'émergence d'organisations locales solides qui seront les partenaires à part entière des pouvoirs publics.

### **Renforcement des capacités**

Une société civile forte et des institutions gouvernementales – locales et nationales – qui analysent sérieusement leurs expériences sont essentielles pour réduire la pauvreté de façon durable. Les projets et les programmes financés par la Banque qui font appel aux capacités organisationnelles locales doivent aussi investir des ressources pour renforcer de telles capacités. En outre, la Banque peut faciliter le soutien à long terme des institutions locales. En collaborant avec les donateurs et le secteur privé, la Banque peut soutenir les organisations intermédiaires du pays, les instituts de recherche et les organisations non gouvernementales (ONG) qui évaluent la pauvreté, les institutions, la société et la gestion des affaires publiques. Les capacités locales pour mesurer, évaluer et faire parvenir les informations aux citoyens, y compris aux personnes pauvres, sont déterminantes pour améliorer les résultats des programmes gouvernementaux. La Banque peut aussi contribuer à

mettre en place un réseau mondial de formation où il sera possible d'obtenir de l'information sur l'autonomisation des personnes pauvres. Cette information sera tirée des expériences des organisations de pauvres et des intermédiaires de la société civile.

## Notes

1. Le document-cadre sur l'autonomisation s'inspire aussi de la stratégie de développement sur laquelle travaille actuellement la Banque mondiale (voir Banque mondiale, 2002b).

2. Un document préparé pour la réunion de la Banque mondiale et du Comité pour le développement du FMI en avril 2002 soulignait l'importance de l'autonomisation des personnes pauvres pour renforcer l'impact des activités de développement (Development Committee, 2002).

3. Hellman *et al.*, 2000.

4. Banque mondiale, 2001c.

5. Banque mondiale, 2001c.

6. Collier constate aussi qu'il existe des liens entre la pauvreté, les guerres civiles et la dépendance associée à l'exportation d'une ressource ou d'une denrée unique (comme les diamants).

7. Dollar, 2000.

8. Hellman *et al.* (2000) indiquent que les actions à entreprendre pour réduire l'emprise des sociétés sur l'État peuvent comprendre : promouvoir la transparence des réformes, inciter les gens à participer à la société, encourager une plus grande compétitivité économique et la responsabilisation politique.

9. Reinikka, 2001; Reinikka et Svensson, 2002.

10. Ravallion, 2001.

11. Appleton *et al.*, 1999; Woldon, 1997, 1999, 2000; Banque mondiale, 2000c.

12. Stern, 2002.

13. Une étude récente de quinze États indiens démontre que la croissance du rendement rural non agricole allait davantage en faveur des personnes pauvres dans les États ayant un haut taux d'alphabétisation et de productivité agricole, des niveaux de vie plus élevés comparativement aux régions urbaines, ainsi qu'un taux de mortalité infantile plus bas et une meilleure rationalisation des terres (Ravallion et Datt, 2002). Une autre étude récente qui compare les inégalités au Brésil, au Mexique et aux États-Unis indique que les inégalités élevées au niveau des revenus au Brésil sont le fruit d'inégalités répandues au niveau de l'éducation et des transferts de l'État comme les prestations de chômage, l'aide sociale ou les pensions de vieillesse, etc. (Bourguignon, Ferreira et Leite, n.d.)

14. Une étude indique que, si les pays de l'Asie du Sud, de l'Afrique subsaharienne, du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord avaient suivi l'exemple de l'Asie de l'Est et réduit autant les écarts en matière de genre, leur revenu *per capita* aurait augmenté de 0,5 à 0,9 % plus rapidement – une hausse importante si on la compare aux taux de croissance actuels de ces pays. Les pays de l'Asie de l'Est accusaient un écart important en matière d'égalité des sexes, notamment au niveau des années moyennes de scolarité en 1960, mais ils ont fait des gains prodigieux en cette matière de 1960 à 1992 (Banque mondiale, 2001c).

15. Stern, 2002.

16. Département de l'évaluation des opérations, 2000.

17. Baume, Juarez et Standing, 2001; Hoddinott *et al.*, 2000; Jimenez et Sawada, 1998; Katz et Sara, 1997; Narayan, 1995; Venkataraman et Falconer, 1998.

18. Galasso et Ravallion, 2000. Cette étude démontre également que le ciblage de la pauvreté était moins bien atteint dans les villages isolés où l'accès aux terres est inéquitable.

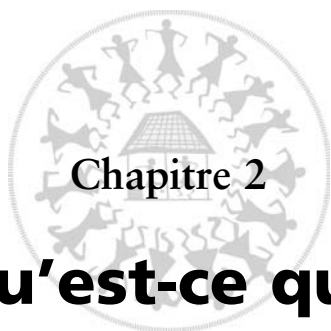
19. Abhyankar et Iyer, 2001; Banque mondiale, 2001h.

20. Khwaja, 2000.

21. Dollar et Gatti, 1999; Klasen, 1999; Banque mondiale, 2001c.

22. *La parole est aux pauvres – Écoutons-les* est une recherche multidisciplinaire entreprise afin de comprendre comment les personnes pauvres vivent leur pauvreté. La recherche comporte trois volumes. *Can Anyone Hear Us?* (Narayan *et al.*, 2000) recueille les témoignages de plus de 40 000 personnes pauvres provenant de 50 pays ayant contribué aux évaluations participatives sur la pauvreté de la Banque mondiale. *Crying Out for Change* (Narayan *et al.*, 2000) rassemble des données recueillies sur le terrain auprès de 20 000 personnes pauvres dans 23 pays en 1999. *From Many Lands* (Narayan et Petesh, 2002) se penche sur des tendances régionales et des études de cas de pays particuliers.





## Chapitre 2

# Qu'est-ce que l'autonomisation ?

À l'aide du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001* et de l'étude *La parole est aux pauvres – Écoutons-les* on établit que, malgré des contextes sociaux, culturels, économiques et politiques très différents, deux éléments couramment liés à l'exclusion des personnes pauvres sont l'impuissance et l'impossibilité de s'exprimer. Confrontées à des situations de pouvoir inégales, les personnes pauvres ne peuvent négocier de meilleures conditions ni influencer les négociateurs, financiers, gouvernements et société civile. Cette situation affaiblit considérablement leur capacité à accumuler des actifs et à s'extirper de la pauvreté. Parce qu'ils dépendent exclusivement des autres pour survivre, les femmes et les hommes les plus démunis se retrouvent fréquemment dans des situations où l'on viole leur dignité, leur respect et leur identité culturelle.

Dans ce chapitre, nous définissons l'autonomisation et nous déterminons les quatre éléments qui apparaissent – seuls ou combinés – dans les tentatives les plus réussies de démarginalisation des personnes pauvres. Nous traçons ensuite les grandes lignes d'un cadre conceptuel centré sur des réformes institutionnelles qui investissent dans les actifs et les capacités des personnes pauvres, ce qui améliore les retombées du développement. Enfin, nous évoquons la manière dont l'autonomisation doit s'adapter aux différents contextes.

## Définir l'autonomisation

Le terme « autonomisation » (*empowerment*) revêt différentes significations dans divers contextes socioculturels et politiques et ne se traduit pas aisément dans toutes les langues. Il est intéressant de



voir la variété de termes associés à l'autonomisation autour du monde. Ces termes incluent des notions telles que : force personnelle, développement de la puissance d'agir, contrôle, confiance en soi, liberté de choix, vivre dans la dignité et le respect de ses valeurs, capacité de lutter pour défendre ses droits, indépendance, maîtrise de ses décisions, émancipation, prise de conscience et capacitation – pour n'en mentionner que quelques-unes. Ces définitions sont ancrées dans les systèmes locaux de valeurs et de croyances.

L'autonomisation a une valeur intrinsèque et instrumentale. Elle est pertinente à un niveau individuel et collectif et peut être économique, sociale et politique. Ce terme peut caractériser les relations au sein du ménage, ou entre les personnes pauvres et d'autres acteurs à un niveau plus global. Il existe d'importantes différences dans les faits et dans les conséquences de la démarginalisation ou de la marginalisation en ce qui concerne l'égalité des sexes. C'est pourquoi on peut trouver une multitude de définitions possibles de l'autonomisation, y compris des définitions qui s'inspirent des droits<sup>1</sup>.

Dans son acception la plus large, l'autonomisation est l'expansion de la liberté de choix et d'action<sup>2</sup>. Elle signifie fortifier l'autorité de quelqu'un afin qu'il puisse maîtriser les ressources et les décisions qui influencent sa propre vie. Les choix des personnes pauvres sont extrêmement limités, tant à cause de leurs actifs limités qu'à cause de leur impuissance à négocier de meilleures conditions avec certaines institutions, officielles ou non. Puisque les inégalités de pouvoir sont ancrées dans la nature des relations institutionnelles, nous définissons l'autonomisation dans une optique institutionnelle de réduction de la pauvreté. Cela permet aussi d'établir la pertinence des activités de la Banque.

*L'autonomisation est l'accroissement des avoirs et des capacités des personnes pauvres, dans le but de leur permettre de mieux participer, négocier, influencer, maîtriser et responsabiliser les institutions qui ont une incidence sur leurs vies.*

## **Les avoirs et les capacités des personnes pauvres**

Les femmes et les hommes les plus démunis ont besoin d'une multitude d'actifs et de capacités pour accroître leur bien-être et leur sentiment de sécurité ou de confiance en soi afin de pouvoir mieux négocier avec de plus puissants qu'eux-mêmes. Étant donné que la pauvreté est multidimensionnelle, les actifs et les capacités des personnes pauvres le sont également.

Les « avoirs » sont des biens matériels, qu'ils soient physiques ou financiers. De tels biens – la terre, le logement, le bétail, l'épargne et les bijoux – permettent aux gens de résister aux situations difficiles et d'élargir leur éventail de choix. Les avoirs physiques et financiers limités des personnes pauvres les empêchent de faire de bonnes affaires, sans compter que cela accroît leur vulnérabilité.

Les capacités, d'un autre côté, sont liées aux personnes et leur permettent d'utiliser leurs avoirs de différentes façons pour augmenter leur bien-être. Ces capacités incluent la santé, l'éducation et la production, ou tout autre facteur permettant d'améliorer la qualité de vie. Les capacités sociales englobent l'appartenance à un groupe social, le leadership, les relations de confiance, le sentiment d'identité, les valeurs qui donnent un sens à la vie et la possibilité de s'organiser. Les capacités politiques comprennent l'aptitude de se représenter ou de représenter les autres, l'accès à l'information, les associations, quelles que soient leurs formes, et la participation à la vie politique d'une communauté ou d'un pays.

Les actifs et les capacités peuvent être individuels ou collectifs. Même dans beaucoup de pays démocratiques, les personnes pauvres demeurent sans voix et impuissantes, incapables de franchir les barrières sociales. Cela signifie qu'elles sont moins aptes à saisir les occasions d'investir dans leurs actifs ou à faire valoir leurs droits individuels.

Pour les défavorisés, la capacité collective de s'organiser et de se mobiliser pour résoudre des problèmes est prépondérante et peut contribuer à résoudre certains problèmes liés aux ressources limitées et à leur marginalisation dans la société. Le capital social (soit les normes et les réseaux qui facilitent les actions collectives) permet aux personnes pauvres d'accéder aux opportunités économiques, aux ressources, aux services de base et de participer à la gestion des affaires publiques locales. En matière de capital social, il existe toutefois d'importantes disparités entre les sexes qui méritent d'être signalées<sup>3</sup>. Les pauvres sont plus susceptibles de « créer des liens » en termes de capital social, notamment en établissant des relations étroites avec leurs semblables. Ces liens étroits les aident à supporter la pauvreté. Quelquefois, les groupes de défavorisés établissent des liens avec d'autres groupes, créant ainsi des « passerelles » vers de nouvelles ressources. Ces liens sont habituellement inégaux, comme c'est le cas des relations patron-client. En formant des liens avec des organisations de l'État, de la société civile ou du secteur privé, les organisa-

tions de personnes pauvres accèdent à des ressources additionnelles et participent plus concrètement à la société.

### **Les avoires individuels ou collectifs et les capacités**

Les capacités et les actifs individuels sont liés à l'habileté à agir de manière collective et vice-versa. Cette relation bilatérale est valable pour tout groupe de la société, mais ici nous discuterons seulement des groupes de personnes pauvres. Les personnes pauvres qui sont en bonne santé, qui sont éduquées et qui vivent dans un environnement sécuritaire contribuent de manière plus efficace à l'action collective. De même, les actions collectives peuvent améliorer l'accès des personnes pauvres aux écoles de qualité et aux cliniques de santé. La liberté de choix et d'action des plus défavorisés peut ainsi s'accroître de différentes façons. Les investissements en santé, en éducation et dans les aptitudes des personnes ont une valeur intrinsèque et ils augmentent les retombées économiques pour chaque individu. Accéder à un travail salarié peut, par exemple, accroître la sécurité. Mais puisque les personnes pauvres font face à des contraintes en matière de pouvoir ou de communication et qu'elles se heurtent à des barrières sociales, aucun lien n'est automatique.

Les organisations, les groupes et les réseaux de personnes pauvres, en collaboration avec d'autres, peuvent mobiliser leurs ressources pour améliorer la santé, l'éducation et la sécurité des actifs des individus. Par l'intermédiaire d'organisations communautaires, les personnes pauvres peuvent exprimer leurs préférences, se faire entendre et tenir les États et les services gouvernementaux responsables de la prestation de services de qualité, tant en éducation, en santé, en agriculture que pour l'approvisionnement en eau, les installations sanitaires ou d'autres domaines. Les actions collectives entreprises par des organisations communautaires auxquelles des personnes pauvres ont adhéré peuvent aussi améliorer l'accès au marché des affaires, aux services financiers et à de nouveaux marchés où les pauvres pourront acquérir et vendre leurs produits.

Les capacités collectives qui permettent aux personnes pauvres de se mobiliser et de s'organiser pour résoudre les problèmes n'ont pas encore été systématiquement prises en compte dans les stratégies pour réduire la pauvreté.

### **Les réformes institutionnelles et l'autonomisation**

Dans un contexte institutionnel, l'autonomisation signifie la modification des relations inégales. Les institutions sont composées de

règles, de normes et de types de comportement, qui peuvent être organisés ou non. Les institutions qui influencent la vie des personnes pauvres peuvent être structurées ou non. Le système institutionnel inclut les lois et règlements tels qu'ils s'expriment dans les organismes de l'État, du secteur privé et de la société civile sur les plans local, national et mondial, et dans les organisations internationales. Les institutions non structurées englobent, par exemple, les normes d'infériorité ou de supériorité, la corruption, les réseaux familiaux, les voisins, les restrictions informelles imposées aux femmes ayant hérité de biens, ou le traitement particulier réservé aux veuves.

Les politiques d'État et la culture des institutions d'État façonnent les comportements de tous les autres acteurs: les pauvres – hommes et femmes –, les groupes d'exclus, le secteur privé, la société civile y compris les syndicats, les organisations confessionnelles et les organisations internationales. Lorsque les États tombent sous l'emprise des richesses ou des puissants et sombrent dans la corruption, le clientélisme, l'exclusion et la discrimination, même les politiques et les programmes bien intentionnés ne parviennent pas à promouvoir les investissements ou à réduire la pauvreté. La culture, les valeurs et l'éthique propres aux institutions peuvent ainsi mettre en échec les règles structurées. Des données tirées de *La parole est aux pauvres – Écoutons-les* démontrent que les plus démunis recherchent des institutions dans lesquelles on les écoute et on les traite avec respect et dignité, même lorsqu'on ne peut pas résoudre leurs problèmes.

Les personnes pauvres sont généralement écartées des institutions gouvernementales qui prennent des décisions et administrent des ressources qui influencent leur vie. Cette situation conduit les personnes pauvres à conclure que « personne n'entend les pauvres, ce sont les riches qui sont entendus » ou « lorsque les riches et les pauvres réclament des services, les riches sont toujours prioritaires »<sup>4</sup>. Il faut modifier les comportements institutionnels inégalitaires, qui sont la marque d'une culture d'iniquité, avant d'amorcer les réformes systémiques. Pour changer les relations institutionnelles inégalitaires, il faut adopter des mesures qui améliorent la gouvernance descendante – par exemple, en modifiant des lois, des procédures, des régulations, des valeurs et des comportements éthiques. D'autres mesures préconisent des primes qui guident le comportement des fonctionnaires et du secteur privé. La présence de citoyens et de pauvres bien informés et bien organisés est cruciale. Des lois, des règlements et des investissements en ressources privées et publiques sont aussi nécessaires pour renforcer une gestion des affaires publiques axée sur la demande. Ces

changements peuvent favoriser l'implication des femmes et des hommes défavorisés.

Les groupes intermédiaires de la société civile ont des rôles déterminants à jouer pour soutenir les capacités des personnes pauvres, mettre les informations à leur portée et les relier à l'État et au secteur privé. En revanche, de tels groupes doivent s'assurer qu'ils représentent vraiment les intérêts des personnes pauvres et être responsables envers eux.

Le contexte social et culturel est particulièrement important pour la démarche d'autonomisation. Ainsi, les réformes et les efforts qui visent à renforcer les actifs des personnes pauvres et leur capacité organisationnelle doivent refléter les normes, les valeurs et les comportements locaux. Les approches d'autonomisation seront parfois controversées; par exemple, sur le plan local, des femmes qui exigent davantage d'autonomie et un accès égalitaire aux ressources peuvent aller à l'encontre des normes culturelles sur lesquelles est basée leur exclusion. Les réformes doivent tenter d'utiliser les forces culturelles pour surmonter les barrières de l'exclusion et apporter un changement en faveur des démunis.

## **Il n'y a pas de modèle unique pour l'autonomisation**

Dans une approche du développement qui s'inspire de l'autonomisation, les personnes pauvres constituent la ressource la plus importante, et non pas le problème. L'autonomisation reconnaît et valorise leur identité. Une évolution au niveau des croyances, des états d'esprit et des comportements des intervenants extérieurs vis-à-vis de la réduction de la pauvreté est indispensable au changement. Ainsi, une démarche d'autonomisation s'élabore à partir des forces des personnes pauvres : leurs connaissances, leurs compétences, leurs valeurs et leur motivation pour résoudre les problèmes, gérer les ressources et se sortir de la pauvreté. Une approche d'autonomisation considère les pauvres comme des personnes qui méritent le respect, l'honneur et la dignité.

La plupart des sociétés ne sont pas homogènes et sont caractérisées par des différences au niveau des classes, de l'ethnicité, des castes, de la religion ou des sexes. Les stratégies institutionnelles pour rendre les personnes pauvres plus autonomes doivent en tenir compte. Par exemple, des stratégies qui permettront aux femmes défavorisées d'hériter de biens fonciers différencieront des stratégies de responsabilisation des écoles locales, ou de celles visant à promou-

voir les préoccupations des minorités ethniques dans les budgets nationaux. Chaque stratégie variera selon les contextes politique, institutionnel, culturel et social. De plus, les stratégies évolueront et changeront également au fil du temps, peu importe le contexte. On observe, par exemple, que la confiance envers les mécanismes non structurés se déplace généralement vers des mécanismes structurés, et des formes de participation directe plus intensives vers des formes de participation indirecte. Cela inclut des mécanismes de marché et des services payés à l'utilisation plutôt qu'une cogestion.

Le défi consiste à trouver les *éléments clés de l'autonomisation* qui apparaissent régulièrement, peu importe les contextes sociaux, économiques et politiques. Les aménagements institutionnels doivent alors chercher à intégrer ces éléments ou principes d'autonomisation.

## Les quatre éléments de l'autonomisation

Il existe des centaines d'exemples de démarches d'autonomisation initiées par les personnes pauvres elles-mêmes ou par les gouvernements, la société civile ou le secteur privé. Parmi les efforts qui ont autonomisé les personnes pauvres, tout en augmentant leur liberté de choix et d'action dans différents contextes, on retrouve souvent ces quatre éléments :

- l'accès à l'information;
- la démarginalisation par la participation;
- les mécanismes de responsabilisation;
- la capacité organisationnelle locale.

Ces quatre éléments sont abordés séparément ci-dessous, mais ils sont intimement liés et fonctionnent en synergie<sup>5</sup>. L'accès à une information juste concernant les programmes, les performances gouvernementales ou la corruption constitue un préalable à l'action. Cependant, il est possible que les pauvres, ou les citoyens au sens large, ne puissent pas agir faute de mécanismes institutionnels qui renforcent la responsabilisation, ou pour cause des coûts trop élevés des actions individuelles. De la même manière, on constate que les plus démunis ne participent pas aux activités lorsqu'ils savent que leur contribution n'influencera pas les produits offerts ou les décisions prises, parce qu'il n'y a pas de mécanismes de responsabilisation des fournisseurs. En outre, l'existence d'organisations locales puissantes ne signifie pas nécessairement que les pauvres se sentiront

rattachés aux collectivités locales et au secteur privé ni qu'ils pourront accéder aisément à l'information.

### **L'accès à l'information**

Une information bilatérale entre les gouvernements et les citoyens est déterminante pour gouverner ou exercer sa citoyenneté de façon responsable. Des citoyens informés sont mieux outillés pour saisir les opportunités, accéder aux services, exercer leurs droits, négocier et exiger que les acteurs de l'État et du secteur privé soient responsables de leurs actions. En l'absence d'information pertinente, ponctuelle et présentée de manière compréhensible, les défavorisés ne peuvent pas agir efficacement. La diffusion de l'information ne se limite pas à l'écrit; elle inclut aussi les groupes de discussion, la poésie, la narration d'histoires, les débats, le théâtre de rue et les feuilletons télévisés – pour n'en nommer que quelques-uns – et utilise différents supports médiatiques, dont la radio, la télévision et Internet. Des lois sur le droit à l'information et la liberté de la presse, particulièrement des journaux diffusés dans la langue locale, constituent un environnement favorable à l'émergence d'actions de la part de citoyens informés. Un accès opportun à l'information, diffusée par des sources indépendantes et dans les langues locales, est particulièrement important puisque de plus en plus de pays délèguent une part de l'autorité aux collectivités locales<sup>6</sup>.

La plupart des projets d'investissement et de réforme institutionnelle au niveau communautaire, national ou mondial sous-estiment le besoin d'information et sous-investissent dans sa divulgation et sa diffusion<sup>7</sup>. Les domaines les plus sensibles à une circulation libre de l'information sont les règlements et procédures concernant la prestation des services publics de base, les performances du secteur privé et public, les services financiers, les marchés et les prix. Les technologies de l'information et des communications (TIC) jouent un rôle important. Elles permettent aux personnes pauvres d'accéder à ces informations et de se connecter entre eux et au reste de la société. Le chapitre 5 regroupe quelques exemples pour illustrer cette situation, tandis que le chapitre 11 contient des exemples détaillés de stratégies de diffusion de l'information dans différents contextes.

Les gouvernements doivent institutionnaliser des moyens pour recueillir de l'information, ainsi que des mécanismes de rétroaction afin de pouvoir mieux répondre aux priorités et aux préférences des personnes pauvres.

## La démarginalisation par la participation

La démarginalisation et la participation sont deux notions liées à celle de l'intégration. La démarginalisation s'intéresse à *qui* est intégré et la participation s'intéresse à *comment* les personnes sont intégrées à la société et quels sont les rôles qu'elles jouent. La participation, dans un contexte d'autonomisation, implique que les pauvres sont perçus en tant que coproducteurs capables de décider et de gérer les ressources – particulièrement financières – qui sont déléguées au niveau le plus bas possible.

Assurer la participation des personnes pauvres dans des sociétés qui ont de sévères normes d'exclusion, ou des sociétés multiethniques avec un historique de conflits, est un procédé complexe nécessitant de nouveaux mécanismes institutionnels, des ressources, des facilitateurs, une vigilance soutenue et des essais. La plupart des organismes gouvernementaux ont tendance à se rabattre sur la prise de décisions centralisée et à tenir des débats publics sans fin qui n'ont aucun impact sur les politiques ou sur les décisions concernant les ressources. La « participation » devient alors un coût supplémentaire qui est imposé aux personnes pauvres, lesquelles n'en retirent aucun bénéfice.

Les personnes pauvres et les autres groupes traditionnellement exclus doivent participer à la hiérarchisation des priorités et à l'élaboration du budget aux niveaux local et national. Cela contribue à assurer que les ressources publiques limitées sont établies en fonction des connaissances et des priorités locales et qu'elles conduisent à de véritables changements. Puisque la prise de décision participative n'est pas toujours harmonieuse et que les priorités sont parfois contestées, il faudra instaurer des mécanismes de résolution de conflits pour gérer les désaccords.

La participation peut s'exercer de différentes manières. Sur le plan local et selon les cas, la participation peut être :

- directe;
- représentationnelle, en sélectionnant des représentants parmi les membres des groupes et des associations;
- politique, par l'intermédiaire de représentants élus;
- informative, avec la collecte de données qui sont rapportées directement par des intermédiaires aux dirigeants locaux et nationaux;
- basée sur des mécanismes de marchés concurrentiels; par exemple, en levant des restrictions et d'autres barrières, en diversifiant les produits que les gens peuvent cultiver, en leur permet-



tant de vendre leurs produits plus librement ou en rémunérant des services sélectionnés et rendus.

La participation des personnes pauvres à la planification est l'élément qui est le plus développé dans les projets de la Banque. Cet élément occupe une place grandissante dans la stratégie d'aide aux pays (*Country Assistance Strategy* – CAS) de la Banque<sup>8</sup>. La préparation des stratégies pour réduire la pauvreté dans les pays à faible revenu a permis d'institutionnaliser une plus grande participation des personnes pauvres, des groupes de citoyens et des groupes du secteur privé à l'élaboration des politiques et l'établissement des priorités nationales.

### **Les mécanismes de responsabilisation**

La responsabilisation correspond à l'aptitude à s'adresser aux fonctionnaires, aux employeurs du secteur privé ou aux fournisseurs de services afin qu'ils justifient leurs politiques, leurs actions et la manière dont ils utilisent les fonds. La corruption, définie comme le détournement des biens publics à des fins personnelles, défavorise nettement les pauvres. Ces derniers sont les moins susceptibles de rejoindre directement les fonctionnaires. Ils n'ont pas non plus la possibilité d'utiliser leur réseau afin d'obtenir des services et ils sont moins en mesure d'avoir recours aux services privés comme alternative<sup>9</sup>.

Il y a trois grandes catégories de mécanismes de responsabilisation : politique, administratif et public. La responsabilisation des partis politiques et des représentants élus se fait grâce à la tenue d'élections<sup>10</sup>. Les mécanismes de responsabilisation administrative des organismes gouvernementaux sont à la fois horizontaux et verticaux, c'est-à-dire au sein des organismes et entre eux. Des mécanismes de responsabilisation publique et sociale responsabilisent les organismes gouvernementaux envers les citoyens. La responsabilisation sociale peut renforcer les mécanismes de responsabilisation politiques et administratifs.

Il existe divers moyens d'assurer aux citoyens un compte rendu des actions et des résultats publics. L'accessibilité de l'information encourage une meilleure gestion des affaires publiques et une certaine responsabilisation envers les citoyens, que ce soit pour établir les dépenses nationales prioritaires, permettre l'accès aux écoles de qualité, s'assurer que la construction des routes, une fois financée, est menée à terme, ou vérifier que les médicaments sont livrés et disponibles en clinique. Des lois et une justice impartiale accessibles sont déterminants pour protéger les droits

des personnes pauvres et des coalitions en faveur des défavorisés. Ils ont ainsi les moyens d'exiger que les pouvoirs publics ou les institutions du secteur privé répondent de leurs actes.

On peut aussi assurer la responsabilisation des ressources publiques, à tous les niveaux, en faisant en sorte que la gestion fiscale soit transparente et que les usagers puissent choisir leurs services. Du point de vue communautaire, par exemple, on peut donner aux groupes de pauvres le choix et la possibilité financière d'obtenir l'aide technique de n'importe quel fournisseur plutôt que d'être tenu d'accepter celle du gouvernement. On peut imposer une discipline fiscale en établissant des limites et en réduisant graduellement les subsides. On peut garantir la responsabilisation de l'entrepreneur en demandant aux personnes pauvres de déterminer si le service a été fourni comme convenu et si l'entrepreneur devrait être payé. Lorsque les personnes pauvres ont la possibilité d'exiger des comptes de la part des fournisseurs, le contrôle et le pouvoir passent de leur côté<sup>11</sup>.

### **La capacité organisationnelle locale**

Depuis des temps immémoriaux, les communautés et les groupes se sont organisés pour prendre soin d'eux-mêmes. La capacité organisationnelle locale fait référence à l'aptitude des gens à travailler ensemble, à s'organiser et à mobiliser leurs ressources pour résoudre les problèmes dans un intérêt commun. Incapables d'accéder aux systèmes structurés, les personnes pauvres se tournent vers leurs semblables afin d'obtenir soutien, force et résolution pour leurs problèmes quotidiens. Les organisations de pauvres sont souvent non structurées, comme c'est le cas pour un groupe de femmes qui se prêtent mutuellement de l'argent ou du riz. Elles peuvent aussi être structurées, avec ou sans inscription légale, comme des comités de fermiers ou des clubs de voisins. Partout dans le monde, y compris au sein des sociétés déchirées par la guerre, on a tendance à sous-estimer la capacité des communautés à prendre des décisions rationnelles, à gérer des fonds et à résoudre des problèmes<sup>12</sup>.

Comparativement aux communautés peu structurées, les communautés organisées sont plus susceptibles d'être entendues ou de voir leurs besoins comblés. Les organisations de pauvres constituées de membres peuvent combler leurs besoins avec beaucoup d'efficacité, mais elles ont des ressources limitées et des connaissances techniques restreintes. En outre, elles ont peu de réseaux et de liens avec le capital social, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas toujours connectées

à d'autres groupes ni aux ressources de la société civile ou de l'État. C'est seulement lorsque les groupes interagissent avec les communautés et forment des réseaux ou des associations – devenant éventuellement de grandes fédérations avec une présence régionale ou nationale – qu'ils commencent à influencer les décisions gouvernementales et à avoir suffisamment de pouvoir de négociation auprès des fournisseurs de matières premières, des acheteurs, des employeurs et des financiers<sup>13</sup>.

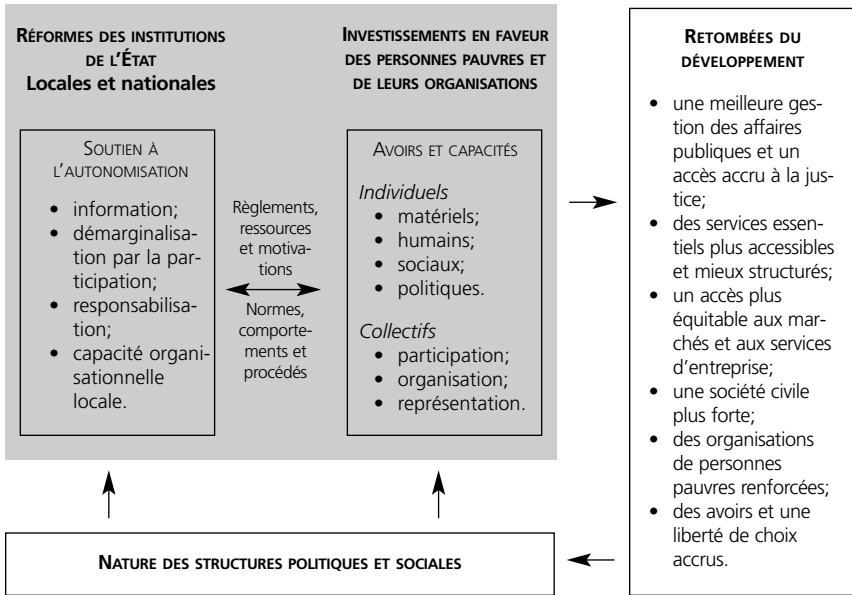
La capacité organisationnelle locale est essentielle à l'efficacité du développement<sup>14</sup>. Les organisations de personnes pauvres, les associations, les fédérations, les réseaux et les mouvements sociaux sont des acteurs clés dans le paysage institutionnel. Mais ils ne font pas encore systématiquement partie des travaux analytiques ou opérationnels du secteur public ou privé ni des stratégies sectorielles de la Banque<sup>15</sup>. Dans la deuxième partie, le chapitre 13 contient des exemples de projets communautaires qui nécessitent des investissements dans la capacité organisationnelle locale et, au chapitre 17, nous voyons les rôles que peuvent jouer les organisations de pauvres, telles que les organisations de paysans dans les régions rurales et les associations d'habitants de taudis dans les quartiers urbains pauvres.

## La structure de l'autonomisation

Le tableau 2.1 résume la structure de l'autonomisation et expose la relation qui existe entre les institutions, l'autonomisation et l'amélioration du développement, particulièrement pour les personnes pauvres. Une réforme d'État qui encourage les investissements en faveur des défavorisés améliore les retombées du développement. Cela comprend une meilleure gouvernance, des services plus adéquats et accessibles, un accès plus équitable aux marchés, une société civile et des organisations de pauvres plus fortes, des avoirs et une liberté de choix accrus.

Une réforme institutionnelle favorisant l'autonomisation des pauvres implique des changements au niveau des rapports entre ces derniers et l'État, et entre l'État et les organisations qui les représentent. Cette réforme doit valoriser les actifs et les capacités des pauvres, qu'ils soient individuels ou collectifs, afin de favoriser leur organisation, leur participation à la vie sociale et leurs interactions avec les pouvoirs publics, ce qui aura pour effet de renforcer la gestion des affaires publiques axée sur la demande. La réforme de

**Tableau 2.1 Structure de l'autonomisation**



l'État, que ce soit sur le plan national, régional ou local, doit s'attaquer aux lois, aux règlements, aux mécanismes institutionnels, aux valeurs et aux comportements qui sont liés aux quatre éléments de l'autonomisation. Les changements dans les statuts et règlements structurés doivent refléter les efforts entrepris pour permettre aux personnes pauvres et aux autres citoyens d'interagir efficacement avec les pouvoirs publics et de surveiller la gestion des affaires publiques.

Ainsi, les points autour desquels doit s'articuler la réforme sont : *a)* concevoir des mécanismes pour permettre aux personnes pauvres d'accéder à l'information; *b)* soutenir les mécanismes de démarginalisation par la participation; *c)* mettre en place des systèmes de responsabilisation; *d)* investir dans la capacité organisationnelle des personnes pauvres pour résoudre les problèmes. Tous les contextes ne sont pas propices à la participation directe des démunis et de leurs représentants. Les intermédiaires de la société civile (comme des instituts de recherche), les ONG et les organisations confessionnelles peuvent agir à titre de porte-parole des personnes pauvres auprès des dirigeants nationaux et locaux.

Une réforme d'État réaliste et pertinente dépend des structures sociales et politiques du pays à un moment donné. Avec le temps, des

effets de rétroaction affectent ces structures et entraînent des modifications dans les mécanismes d'État, ce qui favorise l'autonomisation. Par exemple, l'accès à l'information suscite de plus en plus d'intérêt, ce qui incite les pays à revoir leur législation en vigueur sur la liberté de l'information et à investir dans les TIC pour favoriser l'accès du public à l'information.

## **L'autonomisation varie selon les contextes**

**I**l n'existe pas de modèle unique pour l'autonomisation ni de plan détaillé quant aux réformes nécessaires à son application. Ce qui est faisable et approprié varie selon le contexte. Il est néanmoins possible de dégager quelques conditions déterminantes :

- la nature des interventions publiques;
- les schémas d'exclusion sociale et de conflits sociaux;
- l'importance de la décentralisation;
- la force des institutions locales et de la société civile;
- l'étendue de la liberté politique.

### **La nature des interventions publiques**

Les interventions peuvent être de nature locale ou économique, à petite ou à grande échelle. Selon la caractéristique du bien fourni à l'échelon local, l'un ou les quatre éléments de l'autonomisation seront importants. Si la prestation d'un service public ou une action locale est gérée conjointement avec les populations locales – comme l'approvisionnement en eau ou l'éducation élémentaire en région rurale –, les quatre éléments, incluant la capacité organisationnelle locale, deviennent déterminants. D'un autre côté, s'il s'agit d'un service gouvernemental qui nécessite peu de gestion ou qui fonctionne selon un système d'utilisateur-payeur, la mise en place de mécanismes institutionnels qui visent la diffusion de l'information – afin d'empêcher l'exclusion et de mettre en place des mécanismes de responsabilisation, par exemple – peut être suffisante.

Si une intervention de l'État à vaste échelle s'étend aux secteurs ou à l'économie, la stratégie la plus efficace est de tenir des consultations et des débats pour éclairer la prise de décisions. D'autres stratégies incluent la diffusion de l'information concernant les décisions et l'institutionnalisation de mécanismes pour gérer les commentaires des personnes pauvres et des autres citoyens

sur l'impact de ces réformes. Une participation permanente et continue ne conviendra pas dans la plupart de ces cas.

### **Les schémas d'exclusion sociale et de conflits sociaux**

Toutes les sociétés sont hiérarchisées à un degré plus ou moins important. Lorsque les clivages sociaux sont profonds et systémiques, l'accès aux services et aux opportunités dépend, non pas des caractéristiques individuelles, mais des structures sociales qui sont fondées sur une culture de l'inégalité et qui peuvent exclure des groupes sociaux entiers. Les groupes sociaux les plus puissants déterminent si certains peuvent ou non participer pleinement à la vie sociale, économique et politique, tant au niveau communautaire que national. En Amérique latine, par exemple, de nombreuses personnes de descendance indigène ou africaine continuent de subir la discrimination de la part de la culture dominante. Ailleurs, l'exclusion s'appuie sur le système des castes, races, religions ou ethnies ou sur des distinctions éducatives ou économiques. Les différences entre les sexes sont souvent à la base de l'exclusion.

Afin de faire des choix politiques éclairés ou d'élaborer des interventions, il faut comprendre les schémas d'exclusion sociale et la culture qui les alimente. On y parvient notamment en compilant des statistiques sur la pauvreté qui n'ont pas été recueillies par d'autres groupes sociaux. Plusieurs changements dans les lois, les règles et les réglementations seront nécessaires afin de faire tomber certaines barrières discriminatoires et d'enrayer l'exclusion. En outre, pour permettre aux groupes d'exclus de saisir les nouvelles opportunités et de participer, il faudra investir de façon appropriée dans leurs capacités.

Pour les sociétés aux prises avec un conflit, c'est l'histoire de ce conflit qui définira la nature de l'intervention. Parmi les 47 pays visés par le plan d'action concernant les pays très endettés, vingt (43 %) sont touchés par des conflits. Si l'on s'en tient seulement aux dix dernières années, 90 nouveaux conflits, de nature civile pour la plupart, ont éclaté dans le monde<sup>16</sup>. Si un conflit est basé sur l'exclusion sociale, la réconciliation, la paix et la reconstruction de la nation doivent alors inclure des actions pour établir des « ponts » vers le capital social qui augmentent les interactions entre les anciens belligérants.

## **L'importance de la décentralisation**

Ce que l'on souhaite obtenir grâce à la décentralisation, ce sont des prises de décision publiques qui reflètent mieux les priorités locales. Cela est possible si l'on permet aux gens de prendre eux-mêmes les décisions. Les membres de la communauté ont l'opportunité de participer à la gouvernance locale dans les pays où le pouvoir, les ressources et les prises de décision ont été délégués à des niveaux de gouvernement et à des entités politiques inférieures. Par contre, la décentralisation n'aura qu'un impact minime sur la gestion des affaires publiques ou l'équité si elle n'inclut pas les communautés et ne tient pas compte des informations recueillies dans les décisions publiques. La décentralisation doit inciter les gouvernements locaux à autonomiser les populations locales et à tenir compte de leurs commentaires.

Dans les pays hautement centralisés, des projets pilotes mis sur pied par des communautés peuvent renforcer la crédibilité des groupes locaux qui souhaitent gérer les ressources et développer leur communauté. Néanmoins, ces expériences doivent être suivies de près, puis leurs résultats évalués et diffusés afin de guider les politiques nationales vers la création de structures décentralisées appropriées au pays.

## **La force des institutions locales et de la société civile**

Les interventions locales nécessitent l'apport de groupes qui incluent ou représentent les intérêts des personnes pauvres. Il est alors important de bien comprendre le fonctionnement des institutions locales, la manière dont elles sont dirigées, leurs activités et leurs actions sociales. De telles institutions ne sont généralement pas enregistrées ou n'ont pas de statut légal. Lorsque l'histoire, la politique, la guerre, l'immigration ou les réformes ont érodé les institutions locales et les organisations de pauvres, les stratégies qui présument que ces organisations sont fortes ne fonctionneront pas à moins d'un investissement à long terme. On peut encourager l'émergence d'institutions locales, jusqu'alors invisibles et improductives, en effectuant des changements dans les règles administratives et législatives, et dans les statuts et règlements qui permettront à ces groupes d'accéder aux ressources, y compris à l'information.

Les institutions de la société civile (les instituts de recherche, les parlements, les syndicats, etc.) sont des intermédiaires et des acteurs importants dans le domaine de l'intervention publique. Les statuts et

règlements peuvent limiter leurs activités, leur accès aux finances, leur habileté à s'associer, leur accès à l'information et leur indépendance. Dans certains contextes, il peut s'avérer plus efficace de modifier les statuts et règlements qui influencent le poids de la société civile.

### **L'étendue de la liberté politique**

Il est important de comprendre le contexte politique pour développer des stratégies qui fonctionnent. Les libertés politiques – particulièrement les libertés d'information, de la presse, d'expression et de débats publics, la liberté de former des associations et des syndicats et l'accès à la justice pour tous – façonnent la réforme institutionnelle. Dans un environnement où ces libertés sont limitées, trois stratégies sont possibles. La première est la mise sur pied de projets pilotes qui serviront de laboratoire pour tester quelle stratégie fonctionne le mieux. Par contre, il ne sera pas possible d'implanter formellement ces projets s'il n'y a pas de changements notables dans l'environnement. La deuxième consiste en une transparence et une libre circulation des informations et des mécanismes de responsabilisation envers le public, au moins pour les projets financés par la Banque, pour assurer une utilisation efficace des fonds. La troisième stratégie, qui peut sembler la plus appropriée, est d'offrir aux producteurs, aux acheteurs et aux vendeurs davantage de liberté dans leurs décisions et activités économiques.

### **Notes**

1. Les définitions de l'autonomisation sont à la fois diversifiées et communes. La plupart d'entre elles la définissent comme une plus grande maîtrise des ressources et des décisions qui ont un impact sur la qualité de vie des individus. Nombre d'entre elles tiennent aussi compte des inégalités structurelles qui affectent des couches entières de la société plutôt que de se concentrer uniquement sur des aspects individuels. Le Women's Equality and Empowerment Framework d'UNICEF met l'accent sur l'accès, la prise de conscience des situations d'inégalité, la capacité de prendre en charge leurs propres intérêts et l'incitation des femmes à maîtriser et à surpasser les obstacles qui nuisent à l'égalité institutionnelle (UNICEF, 2001). Le Gender Empowerment Measure du PNUD se penche quant à lui sur les inégalités au niveau de la participation politique et économique, du pouvoir décisionnel et de la maîtrise des ressources économiques (PNUD, 1995). D'autres analyses explorent d'autres aspects de l'autonomisation, comme l'aspect individuel (la confiance en soi et en ses habiletés), l'aspect relationnel (la capacité de négocier et d'influencer les décisions et les relations), et l'aspect collectif (Rowlands, 1997). Le Fonds international de développement agricole utilise une définition qui inclut l'accès aux biens de production et la possibilité de participer aux prises de décisions qui ont un impact sur les démunis (Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté, 1995). Dans une analyse plus poussée du terme autonomisation, Kabeer (1999, 2001) relève trois dimensions



qui définissent la capacité d'un individu d'effectuer des choix éclairés, soit l'accès aux ressources, l'organisation et les résultats.

2. Amartya Sen (1985, 1999) est l'auteur de nombreuses études portant sur l'importance des droits et libertés individuels, et le droit des individus à s'autodéterminer.

3. Narayan et Shah, 2000b.

4. Nayaran *et al.*, 2000.

5. Une enquête récente auprès des responsables publics de la Bolivie démontre que les municipalités ayant une plus grande transparence et encourageant la participation des citoyens connaissent une plus grande réduction de la pauvreté et une diminution des pots-de-vin (Banque mondiale, 2001g). Une analyse détaillée de 45 comités villageois d'approvisionnement en eau et d'installations sanitaires sélectionnés au hasard dans deux États indiens où la Banque soutient ces activités a démontré que l'efficacité des systèmes était fortement liée à l'accès à l'information, suivie de près par l'appartenance, la participation et l'implication (Abhyankar et Iyer, 2001; Banque mondiale, 2001h).

6. Une étude effectuée aux Philippines et en Ouganda sur la décentralisation des pouvoirs a révélé que l'absence de couverture locale des activités gouvernementales par les médias laissait les citoyens fort dépendants des politiciens et des administrateurs locaux quant à leur accès à l'information. Les personnes obtenaient plus d'information claire et juste de la part des médias que de la part des élus locaux. Des citoyens mal informés peuvent difficilement exiger la responsabilisation de leur gouvernement (Azfar, Kähkönen et Meagher, 2001; Banque mondiale, 2001a).

7. Une stratégie clé qui semble promouvoir une gestion plus efficace des biens publics est la création de groupes d'usagers. Toutefois, un sondage récent auprès de 2 400 membres de ces groupes parmi trois projets financés par la Banque et concernant les ressources naturelles dans trois États indiens a révélé qu'à peu près les deux tiers des membres n'allaient pas aux réunions car « l'information concernant les réunions n'est pas transmise aux membres du groupe ». La plupart des membres ignoraient les principes régissant les finances de groupe et ne savaient pas comment les fonds étaient dépensés ou gérés (Alsop *et al.*, 2001).

8. Des études effectuées par le Département de l'évaluation des opérations démontrent que la participation des personnes pauvres aux projets est passée de 40 % en 1994 à 70 % en 1998. Pour les stratégies d'aide aux pays, la participation est passée de 24 % en 1995 à 73 % en 2000. Par contre, seulement 12 % des projets étaient participatifs au stade de leur mise en application, et seulement 9 % comprenaient une évaluation et un suivi de la participation, mécanisme clé pour encourager la responsabilisation des groupes communautaires. Le manque de ressources financières était la contrainte soulevée le plus souvent pour expliquer les faibles taux de participation (Banque mondiale, 2000b).

9. La corruption est une forme de taxe insidieuse qui est imposée aux personnes pauvres. Une étude effectuée en Équateur a permis de découvrir que les petites entreprises versent, en proportion de leurs revenus, quatre fois plus de pots-de-vin que des entreprises plus grandes. Les coûts des pots-de-vin versés par des ménages pauvres étaient proportionnellement trois fois plus élevés que ceux qui étaient versés par des ménages mieux nantis (Kaufmann, Zoido-Lobaton et Lee, 2000).

10. Depuis l'implantation des stratégies pour la réduction de la pauvreté, les parlementaires de plusieurs pays ont demandé de l'aide pour renforcer leur capacité à transférer leurs rôles législatifs et de surveillance.

11. Une analyse des stratégies visant à enrayer la corruption au niveau local dans le Programme de développement des *kecamatan* (KDP) en Indonésie indique que les tactiques efficaces comprennent un accès accru à l'information (particulièrement concernant l'information financière), l'utilisation des normes et des institutions sociales afin de résoudre les conflits, et l'encouragement des communautés et des intervenants à mieux comprendre leurs droits et à débusquer les comportements corrompus. Les fonds du KDP circulent plus librement et avec moins d'intermédiaires que dans d'autres organisations, et la maîtrise des ressources est laissée aux bons soins des populations locales plutôt qu'à des sous-traitants. Les sous-projets coûtent en moyenne de 20 à 30 % moins cher que d'autres projets (Woodhouse, 2002).

12. D'après une étude portant sur 48 villages de l'Indonésie, on a découvert que 38 % des activités de développement communautaire étaient entreprises par les communautés elles-mêmes, sans l'intervention du gouvernement. Ces activités étaient, à divers degrés, plus performantes que celles entreprises par le gouvernement : elles rejoignaient davantage les bénéficiaires, l'utilisation des services était plus grande et leur maintien plus durable, et les femmes participaient davantage. Malgré tout, il n'y avait pas de lien tangible entre les capacités de ces communautés et les activités de développement du gouvernement (Chandrakirana, 1999; Narayan *et al.*, 2000).

13. Depuis l'implantation des stratégies pour la réduction de la pauvreté, les syndicats de travailleurs participent davantage. En Afrique de l'Ouest, les syndicats comptent également les associations de producteurs agricoles.

14. Une analyse de dix-huit études de cas qui se penchaient sur les programmes de développement rural à grande échelle les plus réputés en Asie, en Afrique et en Amérique latine souligne que « un facteur déterminant du succès est la capacité de susciter une organisation locale qui soit capable de gérer et de mobiliser les ressources de façon efficace pour le bénéfice de l'ensemble des citoyens, et non pas seulement au profit de quelques-uns » (Krishna, Uphoff et Esman, 1997, p. 2). Une analyse économique de 121 projets ruraux d'approvisionnement en eau démontre que la capacité organisationnelle locale est essentielle à la mise en place d'un système durable (Narayan, 1995; Isham, Narayan et Pritchett, 1995). Une étude effectuée dans des villages en Tanzanie a trouvé que, plus le capital social – mesuré par son appartenance à des groupes particuliers – d'un individu est élevé, plus le revenu du ménage est élevé (Narayan et Pritchett, 1997). En Côte d'Ivoire, lorsqu'on a donné plus de responsabilités aux groupes d'utilisateurs plutôt qu'au gouvernement, les taux d'interruption de service ont baissé de 50 à 11 % et les coûts ont chuté de 70 %. Ces résultats n'étaient cependant vrais que pour les communautés où il existait des organisations efficaces (Hino, 1993).

15. La terminologie des groupes d'utilisateurs, des groupes de soutien et des groupes communautaires a été intégrée dans de nombreux projets financés par la Banque, mais elle était souvent instrumentale, en ce sens que l'accent demeurait mis sur la participation, notamment dans des tâches de gestion particulières, ce qui ne reflète pas nécessairement la capacité organisationnelle locale. Une vaste étude récente, qui se penchait sur des groupes d'utilisateurs en Inde, où plus de 40 % des projets d'investissements financés par la Banque dépendent des organisations locales, est très intéressante. Les auteurs soutiennent que, bien que les groupes d'utilisateurs fonctionnent correctement au niveau de la prestation des bénéfices reliés au projet, les stratégies actuelles ne permettent pas d'entrevoir une participation durable des groupes exclus ni une gestion locale à long terme. Il est peu probable que les groupes deviennent des organisations locales mieux ancrées à long terme (Alsop *et al.*, 2001). La cohorte des

projets de développement pris en charge par les communautés de la Banque, qui permettent aux groupes communautaires d'acquérir de l'emprise sur les ressources, a davantage d'espoir de favoriser l'éclosion d'une capacité organisationnelle locale à long terme. Par contre, ces évaluations sont encore préliminaires.

16. Pour des informations supplémentaires et une typologie intéressante des conflits et des phases d'un conflit, voir von Meijenfeldt, 2001.



# Intégrer les principes de l'autonomisation

Les quatre éléments clés de l'autonomisation – accès à l'information, démarginalisation par la participation, mécanismes de responsabilisation et capacité organisationnelle locale – peuvent être combinés pour mettre en place des institutions plus efficaces, réceptives, universelles et responsables. Ces institutions permettent aux personnes pauvres de développer leurs propres capacités, d'augmenter leurs actifs et de sortir de la pauvreté.

Le rôle principal de l'État est d'encourager les fournisseurs publics et privés à améliorer leur performance. Pour ce faire, l'État peut modifier les règles, abolir certaines restrictions, empêcher la culture de l'exclusion et de l'inégalité, encourager les choix et renforcer la responsabilisation tout en donnant aux personnes pauvres la possibilité de participer. Ces objectifs ne seront atteints que si les réformes visent l'amélioration de la gouvernance et incitent les acteurs du public et du privé à innover et à développer des mécanismes institutionnels qui rejoignent les personnes pauvres.

Ce chapitre est inspiré de l'expérience opérationnelle de la Banque mondiale, de même que des expériences d'autres organismes. On y présente des actions que la Banque est en mesure de favoriser directement, ainsi que des actions que d'autres peuvent entreprendre sous l'égide de la Banque. Enfin, le concept de l'autonomisation est intégré à cinq domaines importants pour la lutte contre la pauvreté :

- accéder aux services de base;
- améliorer la gestion des affaires publiques locales;
- améliorer la gestion des affaires publiques nationales;

- orienter le développement des marchés en faveur des personnes pauvres;
- accéder à la justice et à l'aide juridique.

Ces expériences sont présentées par sujet, selon l'élément de l'autonomisation qui les influence le plus, même si, en fait, les éléments sont interdépendants. Par exemple, il n'y a pas de responsabilisation possible sans l'accès à l'information et, pour renforcer la capacité organisationnelle locale, les fournisseurs de services auprès des personnes pauvres doivent accroître l'accès à l'information, la participation et la responsabilisation.

Il est plus simple de combler les demandes institutionnelles en termes d'accès à l'information qu'en termes d'investissement dans la capacité organisationnelle locale. Plus il y aura d'éléments d'autonomisation impliqués, plus les demandes institutionnelles seront élevées. Certains mécanismes, comme les procédés participatifs ou les stratégies de cogestion, nécessitent une forte capacité de la part des organisations de pauvres et des agences affiliées. Ainsi, lorsque cela est possible, on privilégiera les stratégies qui assurent un meilleur accès à l'information, qui instituent des mécanismes de responsabilisation ou qui permettent la démarginalisation des personnes pauvres afin de renforcer l'efficacité des actions publiques.

Parce que les éléments de l'autonomisation sont intrinsèquement liés, la plupart des mécanismes et des projets décrits ci-dessous englobent plus qu'un des quatre éléments. Chaque projet a été placé dans un ensemble selon l'élément qu'il illustre le mieux. Cette classification est utile pour comprendre l'importance des principes d'autonomisation, mais ne constitue pas une classification définitive des projets. De nombreux projets sont décrits de manière plus détaillée dans la deuxième partie de l'ouvrage.

## **Accéder aux services de base**

**L**e document-cadre de stratégie de la Banque mondiale souscrit aux Objectifs de développement du millénaire, qui reconnaissent l'urgence de fournir des services de base durables comme l'accès aux soins de santé, à l'éducation, à l'eau potable, aux routes et aux infrastructures de base à la majorité des personnes pauvres<sup>1</sup>. La Banque soutient les efforts des gouvernements qui, à l'aide de divers modèles institutionnels, mettent les ressources à la disposition des communautés. La mise en œuvre des projets peut être prise en charge par des acteurs

publics ou privés, des agences centrales, des agences sectorielles ou des autorités décentralisées des collectivités locales. Les projets peuvent être des programmes sectoriels autonomes ou des programmes de développement communautaire multisectoriels. La notion de résultat a d'ailleurs évolué, et le succès des projets n'est plus déterminé selon les données, mais selon les résultats sur le terrain.

Les réformes et les projets sectoriels adoptent l'un ou plusieurs des quatre éléments de l'autonomisation à divers degrés. Même s'il est difficile de dissocier complètement les quatre éléments, cette partie de l'ouvrage met en valeur trois stratégies différentes. Ces stratégies sont établies en fonction de la nature des biens et des services à fournir et des stratégies institutionnelles qui conviennent à certains contextes particuliers afin que les personnes pauvres puissent accéder à des services efficaces. La première stratégie est axée sur un meilleur accès à l'information, principalement en informant le public des engagements gouvernementaux. La seconde privilégie essentiellement des mécanismes de démarginalisation par la participation. Elle englobe des stratégies du secteur privé qui permettent aux personnes pauvres d'accéder aux services de base à un coût abordable, ainsi que des stratégies financières induites par la demande, particulièrement dans les domaines de l'éducation et de la santé. La troisième stratégie vise la capacité organisationnelle locale et inclut les quatre éléments de l'autonomisation agissant en synergie. Les exemples comprennent une variété de projets de développement communautaire multisectoriels, aussi bien que des projets centrés sur un seul secteur, comme l'approvisionnement en eau ou les systèmes sanitaires en région rurale (tableau 3.1).

## **L'accès à l'information**

Des informations pertinentes permettent à la population d'accéder à des services publics ou privés. Par exemple, en connaissant les horaires de circulation des transports publics, les gens peuvent se fier à l'autobus pour leurs déplacements ou planifier leur visite à une clinique pendant les heures d'ouverture. Les TIC jouent ici un rôle essentiel. L'installation de kiosques informatiques dans les espaces publics des régions rurales permet aux villageois d'accéder à leurs registres de propriété, comme c'est le cas pour le programme Gyandoot, dans le Madhya Pradesh, en Inde. Outre son aspect pratique, cette initiative combat la corruption et protège les biens fonciers des personnes pauvres. Au Bangladesh, les femmes pauvres membres de la Grameen Bank qui ne possèdent pas de biens fonciers empruntent pour acheter des téléphones cellulaires, qu'elles mettent ensuite à la disposition des autres villageois en échange

**Tableau 3.1 La prestation des services de base**

<i>Information</i>	<i>Démarginalisation par la participation</i>	<i>Capacité organisationnelle locale</i>
Projet technologique d'information Gyandoot, Madhya Pradesh (Inde)	Programme d'aide à l'instruction secondaire des filles, Bangladesh	Programme de développement des <i>kecamatan</i> , Indonésie
Téléphones cellulaires, Inde et Bangladesh	Programme de bons d'étude, Colombie	Fonds de développement social, Roumanie
Projet de surveillance, d'évaluation et de classement de la pollution (PRO-PER), Indonésie	Privatisation des services publics, Bolivie	Projet de revitalisation de l'irrigation, Albanie
Programme de développement de l'approvisionnement en eau dans les districts, Manille (Philippines)	Cartes d'identité pour les femmes, Égypte	
Enquêtes de suivi des dépenses publiques, Ouganda		

d'une contribution financière. Les analyses, aussi bien chez ces villageois que chez les membres de l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA), en Inde, montrent que les femmes utilisent le téléphone pour accéder à l'information concernant les services de base, comme les horaires des cliniques, l'ouverture des marchés et la disponibilité des médicaments et des médecins<sup>2</sup> (voir le chapitre 5).

L'analyse des Enquêtes de suivi des dépenses publiques (ESDP), effectuées en Ouganda, en Tanzanie, au Ghana et au Honduras, démontre que les informations contradictoires ont des effets négatifs sur le flux des fonds à l'échelon local ainsi que sur la prestation des services<sup>3</sup>. Lorsque les fonctionnaires locaux ou les citoyens ignorent le montant de leurs allocations mensuelles, il leur est impossible d'exiger des comptes<sup>4</sup>.

Un premier pas vers le changement consiste à tenir la population informée des réalisations du secteur public ou privé. La diffusion de ce genre d'information a souvent plus d'influence sur le secteur privé en raison des conséquences pour leur réputation et des impacts sur leur « résultat net ». Dans le cas d'un sous-traitant de Nike, au Viêt-nam, qui était indifférent à toute pression, y compris de la part des fonction-

naires, une campagne d'information internationale a permis d'améliorer les conditions de travail locales et les pratiques environnementales.

En Indonésie, le programme PROPER – dans le cadre duquel on évalue les résultats des entreprises en matière de pollution et on divulgue les taux de pollution dans les médias – diffuse l'information pour que le secteur privé améliore ses performances. Un code de couleur – or, vert, bleu, rouge ou noir – est attribué à chaque usine. L'or signifie une performance de niveau international sur une échelle de standards environnementaux, le noir indique que les usines causent des dommages sérieux à l'environnement. Un certain nombre d'usines qui craignaient que cette information soit diffusée ont entrepris d'améliorer leurs résultats. Beaucoup d'autres ont modifié leurs procédures une fois que leur couleur, nom, localisation, nom du gestionnaire et sociétés affiliées ont été médiatisés. Au commencement du programme PROPER, en juin 1995, la proportion d'usines ne respectant pas les réglementations environnementales était de 65 %. En septembre 1996, la proportion se chiffrait à 47 %. Le nombre d'entreprises se conformant aux normes a augmenté de 50 % pendant cette période. L'information a aussi renforcé la capacité des populations locales à négocier de meilleures ententes environnementales avec les usines.

À Manille, une vérification publique du réseau privatisé d'alimentation en eau et d'assainissement de la zone métropolitaine a donné aux citoyens et aux fournisseurs des informations pertinentes sur la qualité et la fiabilité du service, ainsi que sur le taux de satisfaction des usagers. La performance était mesurée selon un système de normes préétablies qui incitait les concessionnaires à améliorer leurs résultats. Une vérification des résultats des services publics n'impliquant aucun mécanisme de responsabilisation aurait entraîné de faibles changements.

On commence tout juste à mener des expériences sur l'utilisation de l'information dans le domaine public afin d'améliorer les engagements de l'État dans la prestation des services de base. Certaines expériences sont passées en revue dans la partie de l'ouvrage qui traite de l'amélioration de la gouvernance locale et nationale.

## **La démarginalisation par la participation**

Des politiques et des programmes d'État efficaces diffusent de l'information afin d'aider les personnes pauvres à faire des choix éclairés tout en instaurant des mécanismes institutionnels et des produits qui leur donnent les coudées franches. Cela est possible si l'on modifie les pro-



grammes d'État et le cadre réglementaire. Des consultations publiques ou des recherches (des analyses économiques, institutionnelles ou sociales portant sur la pauvreté, des évaluations auxquelles participent les bénéficiaires et des études sur la volonté de payer) peuvent contribuer à façonner les institutions, le développement de produits et les changements politiques nécessaires. Dans tous ces cas, les groupes communautaires ne gèrent pas les projets. On cherche plutôt à recueillir de l'information concernant les bénéficiaires, dans un contexte institutionnel et culturel plus large, afin de mettre en place des mécanismes institutionnels pour lutter contre l'exclusion.

En Égypte, les femmes les plus démunies peuvent maintenant accéder à des services et à des ressources grâce à la délivrance de cartes d'identité et de certificats de naissance. En un an, une vingtaine d'ONG luttant contre la pauvreté ont adopté la procédure afin de pouvoir délivrer des cartes d'identité et des certificats de naissance. Plus de 80 000 femmes pauvres ont ainsi vu leur autonomie renforcée, cette initiative leur ayant permis de toucher des pensions, de réclamer un héritage, d'obtenir un passeport, d'accéder au micro-crédit, de s'inscrire à des cours d'alphabétisation et de trouver du travail dans un secteur structuré. La diffusion massive de cette information a reçu l'appui des médias nationaux, ce qui a sensibilisé les autorités de l'État et les a amenées à alléger les procédures d'enregistrement des actes d'état civil.

L'inscription des filles à l'école secondaire est extrêmement faible au Bangladesh. Des bourses d'études adaptées au contexte local, social, culturel et économique ont permis aux parents de modifier leurs calculs (les coûts versus les avantages) et les inscriptions des filles à l'école secondaire ont augmenté. Les associations de parents et d'enseignants ou les organisations communautaires ne gèrent pas le projet. On diffuse plutôt de manière importante l'information concernant ces bourses d'études, et on incite les parents à inscrire leurs filles à l'école par le biais de messages télévisés et radiophoniques et de débats avec des gens influents, y compris les chefs des partis religieux. Les bourses sont versées directement aux étudiantes par le biais d'un livret bancaire. Ce procédé renforce le statut social des jeunes filles, qui paient elles-mêmes leurs frais de scolarité (voir le chapitre 14).

Le programme de bons d'études en Colombie, conçu pour augmenter l'accès des enfants pauvres aux écoles secondaires, tente d'abord de cerner les aspirations des pauvres et le contexte institutionnel des écoles secondaires, publiques et privées. Le programme

investit dans la diffusion de l'information auprès des parents et des enfants. Là encore, les associations de parents et d'enseignants ne jouent pas un rôle clé dans la gestion du programme<sup>6</sup>.

Les efforts des services publics privatisés pour améliorer leur efficacité en étant plus équitables sont encore au stade embryonnaire. Les stratégies pour l'approvisionnement en eau, les services sanitaires, l'électricité, le téléphone ou les transports diffèrent. Par exemple, les ménages à faible revenu peuvent obtenir pour un prix raisonnable des services d'approvisionnement en eau ou des installations sanitaires si les services optent pour des technologies moins onéreuses ou permettent aux ménages pauvres de choisir le niveau de services souhaité, d'effectuer des corvées ou des paiements échelonnés. Ces changements, combinés à la diffusion de l'information concernant les nouvelles réglementations, peuvent démarginaliser les ménages pauvres<sup>7</sup>. En revanche, il s'avère difficile de gérer une facturation équitable et des systèmes durables de prestation privée des services publics.

### **La capacité organisationnelle locale**

Lorsque des groupes communautaires s'engagent à gérer – à long terme et en collaboration avec les fonctionnaires de l'État – l'initiation, la mise en place, la gestion et le maintien des services de base, les quatre éléments de l'autonomisation deviennent importants, y compris la capacité organisationnelle locale. Pour préparer les communautés à assumer ces rôles exigeants et pour améliorer l'accès et le fonctionnement des services, un nombre croissant d'agences sectorielles transfèrent la maîtrise des investissements et des décisions aux groupes communautaires. Dans de nombreux projets de développement communautaire, ce sont les ministères qui initient les changements, qui sont ensuite pris en charge par un petit groupe qui élabore des alliances stratégiques avec différents paliers du gouvernement et avec des intervenants extérieurs. Cette démarche est fondée sur un apprentissage sur le tas, y compris au contact des communautés (encadré 3.1)<sup>8</sup>.

Les résultats sont remarquables, particulièrement pour la gestion des ressources naturelles, l'implantation des infrastructures locales et l'enseignement primaire. En Inde, dans le cadre du Programme de gestion conjointe des forêts de l'Andhra Pradesh, plus de 5 000 comités villageois de protection ont régénéré 1,2 million d'hectares de forêts dévastées grâce à la participation de plus d'un million de villageois et de villageoises. À El Mezqital, au Guatemala, un projet de développement municipal en dormance a été restructuré en établissant des coopé-

**Encadré 3.1 Une approche d'autonomisation pour les projets de développement communautaire**

- comprendre les structures et les institutions locales;
- mettre en place des règlements précis et des mécanismes qui encadrent la maîtrise et l'autorité exercées par la communauté;
- investir dans l'information, la responsabilisation et la capacité organisationnelle locale pour permettre aux personnes pauvres de saisir les occasions qui leur sont présentées;
- faire des efforts d'autonomisation auprès des employés d'organisations locales afin qu'ils soutiennent les personnes pauvres et les organisations qui les représentent;
- évaluer les résultats et les progrès accomplis en incluant les modifications sur le plan des relations sociales et des organisations populaires.

ratives de gestion de prêts immobiliers et de services communautaires dans une communauté de squatters. Le coût des prêts hypothécaires n'était pas supérieur au montant que les ménages dépensaient auparavant pour acheter de l'eau<sup>9</sup>. En Albanie, 408 associations d'utilisateurs d'eau se sont regroupées en 21 fédérations représentant 200 000 familles, soit un tiers de la population. Les associations sont autofinancées et elles gèrent tous les processus liés à l'irrigation. Elles ont perfectionné la livraison d'eau pour les gens situés au bout du réseau et ont amélioré le recouvrement des coûts, qui est passé de zéro dollar en 1994 à sept cent mille dollars en 2000<sup>10</sup>. Des réformes qui prônent une gestion effectuée conjointement par les parents, les groupes communautaires et les comités villageois ont donné des résultats encourageants dans le domaine de l'éducation, faisant notamment grimper le taux de scolarisation au Salvador, au Madagascar et dans l'Uttar Pradesh, en Inde (voir le chapitre 14).

Des projets de développement communautaire multisectoriels permettent aux populations qui sont aux prises avec des problèmes de corruption et de faible gouvernance, qui sont isolées géographiquement ou qui se remettent d'un conflit d'accéder aux ressources. Celles-ci doivent par contre établir des liens solides avec les structures gouvernementales locales. Malgré une crise financière et politique et une structure gouvernementale hautement centralisée, le Programme de développement des *kecamatan* (KDP), par exemple, a permis d'atteindre 10 millions de personnes dans 12 000 villages de l'Indonésie grâce à divers sous-projets. Selon les évaluations, 60 % des personnes ayant bénéficié du programme étaient parmi les plus pauvres, et 40 % étaient des femmes.

Le procédé participatif du Fonds de développement social de la Roumanie encourage la formation, investit dans la capacité organisationnelle locale et fait un suivi des changements. Une enquête sur le capital social a démontré que les gens vivant dans des villages qui sont impliqués dans les projets ressentent une confiance supérieure aux populations qui n'ont aucun projet. Dans le nord-est du Brésil, on remplace graduellement depuis 1985 les lourds projets de développement rural par des projets de développement communautaire. Maintenant, 93 % des ressources rejoignent les communautés, alors que ce taux se situait auparavant à 20 %<sup>11</sup>.

Les projets de développement communautaire plus récents investissent davantage dans la diffusion de l'information, la responsabilisation et le renforcement des capacités locales. On parvient à renforcer les capacités locales en obtenant l'aide de facilitateurs d'expérience, en apprenant sur le tas et en donnant aux groupes communautaires la chance d'accéder aux fonds et la liberté d'embaucher ou de licencier des travailleurs et des contractuels. Les stratégies de divulgation de l'information englobent la publication des budgets locaux sur des panneaux d'affichage publics et le financement de journalistes, d'ONG et d'autres partis afin qu'ils supervisent et fassent connaître les projets (voir le chapitre 13).

Comme pour tous les projets, les élites sont susceptibles d'avoir de l'emprise sur les projets de développement communautaire. Leur succès varie selon les réalités sociales, économiques et politiques de chaque communauté. De nombreux projets n'investissent pas encore systématiquement dans la capacité organisationnelle locale. Il y a aussi beaucoup de projets qui manquent d'indicateurs clairs quant à la marche à suivre concernant l'autonomisation, car elle n'a pas été clairement spécifiée comme étant un objectif du projet. Dans une étude récente menée par le Département de l'évaluation des opérations, on conclut que, bien que les fonds sociaux soient hautement efficaces au niveau des infrastructures à petite échelle, ils n'augmentent pas la capacité communautaire ni le capital social<sup>12</sup>. La plupart des projets de développement communautaire n'ont pas favorisé l'émergence d'organisations communautaires autonomes et permanentes, capables d'établir des réseaux entre les communautés ou d'asseoir leur présence régionale et nationale. Il existe toutefois des exceptions. En Afrique, par exemple, quelques projets axés sur le renforcement des capacités soutiennent l'essor d'associations régionales ou nationales de producteurs agricoles et de réseaux spirituels (voir le chapitre 17).

## **Améliorer la gestion des affaires publiques locales**

Si l'on souhaite améliorer la prestation des services et s'intéresser davantage aux problèmes prioritaires des personnes pauvres, il faut d'abord améliorer la gouvernance locale. Pour améliorer la gestion des affaires publiques locales, les gouvernements locaux ayant de l'autorité et des ressources doivent encourager l'autonomie des populations locales à l'aide de mécanismes qui augmentent l'accès des citoyens à l'information, qui permettent la démarginalisation et la participation, qui accroissent la responsabilisation du gouvernement envers les citoyens et qui investissent dans la capacité organisationnelle locale. La décentralisation et les réformes gouvernementales locales se sont, jusqu'à présent, principalement attardées à l'offre de systèmes structurés, et non au renforcement de la demande à travers des actions qui permettent aux citoyens d'utiliser efficacement l'espace créé par les nouveaux règlements. Des expériences menées en Bolivie, en Inde, aux Philippines et en Ouganda démontrent que, même lorsqu'une nouvelle réglementation crée des opportunités, les plus démunis sont écartés de la gouvernance locale. On peut corriger cette situation si l'on investit convenablement dans la diffusion de l'information ou dans la capacité organisationnelle locale de la société civile et des organisations de personnes pauvres<sup>13</sup>. Enfin, on accorde trop peu d'attention à la relation qui existe entre les citoyens et les gouvernements locaux.

L'aspect de la demande en ce qui concerne une meilleure gouvernance commence tout juste à susciter de l'intérêt. Même s'ils sont peu nombreux, des exemples importants montrent les efforts entrepris pour intensifier l'accès à l'information, pour concevoir des mécanismes de démarginalisation par la participation et pour élaborer des systèmes de responsabilisation en faveur des citoyens. Par contre, dans le contexte d'une réforme gouvernementale locale, il ne semble pas y avoir d'exemples probants concernant les efforts pour renforcer les organisations de personnes pauvres ou d'autres intermédiaires de la société civile afin qu'ils puissent s'adapter aux nouveaux rôles qui leur ont été assignés (tableau 3.2)<sup>14</sup>.

### **L'accès à l'information**

Le droit d'accéder à une information diffusée par des sources indépendantes est fondamental pour améliorer la gouvernance locale. Lorsque

**Tableau 3.2 Améliorer la gestion des affaires publiques locales**

<i>Information</i>	<i>Démarginalisation par la participation</i>	<i>Responsabilisation</i>
Lois sur le droit d'accéder à l'information, Inde	Participation des femmes aux institutions du Panchayat Raj, Inde	Projet « L'opinion du peuple », Ukraine
Bulletins du citoyen, Bangalore (Inde)	Planification et budgétisation participative, Porto Alegre (Brésil)	Loi sur la participation populaire et la décentralisation, Bolivie
Sites Internet comprenant de l'information sur la performance de l'administration municipale, Argentine	Implication des citoyens dans les décisions concernant la réglementation et les taxes municipales, Argentine et Venezuela	Référendums pour destituer des maires élus, Madhya Pradesh (Inde)

les citoyens ignorent quels projets l'administration locale entreprend et comment elle dépense les fonds, alors l'administration n'est pas portée à améliorer et à publier ses résultats, ni à faire un suivi adéquat de ses propres réalisations. Il est important de garantir légalement le droit à l'information. Au Rajasthan, en Inde, les difficultés rencontrées par Mazdoor Kisan Shakti Sangathan, qui souhaitait obtenir des exemplaires de factures, de soumissions et de listes d'employés affectés au développement de projets gouvernementaux, ont non seulement mis au jour la corruption locale et entraîné des mesures correctives dans certains cas, mais elles ont aussi incité le gouvernement national à considérer un projet de loi concernant le droit à l'information.

Les municipalités ont commencé à créer des sites Internet qui permettent aux citoyens d'interagir avec le gouvernement, d'obtenir des attestations, d'enregistrer un bien et de transmettre aux services gouvernementaux des commentaires sur leur fonctionnement. En Amérique latine, la Banque mondiale s'est chargée de relier les sites Internet de dix capitales pour encourager les échanges d'expériences et l'implication du public. En Argentine, le projet Cristal a utilisé Internet pour diffuser, de manière compréhensible, toute information concernant l'utilisation des fonds publics par différents programmes<sup>15</sup>. Foro Transparencia, qui regroupe quinze ONG soucieuses de la transparence des administrations, supervise le contenu du site.

Les commentaires des citoyens au sujet de la performance du gouvernement peuvent contribuer à améliorer la gouvernance locale. Lassé des agences gouvernementales indifférentes, peu performantes

et corrompues, un groupe de citoyens de Bangalore, en Inde, a réalisé des enquêtes sur les performances gouvernementales et a diffusé l'information auprès du public et des médias afin d'obtenir des réformes. En 1993, le Centre des affaires publiques de Bangalore a lancé des « bulletins du citoyen » destinés à évaluer les services publics. Les citoyens devaient attribuer une note à la qualité, à la pertinence et à l'efficacité de services comme l'eau, les transports, l'électricité, les bureaux municipaux et la police. Les résultats, divulgués dans les médias, ont suscité un débat avec les dirigeants des organisations sur la nécessité de réformes et, dans certains cas, les services se sont améliorés. D'autres États ont utilisé cette méthode, qui a récemment été utilisée à l'échelle du pays (voir le chapitre 20)<sup>16</sup>.

Bangalore est aussi connu pour son projet innovateur Swabhi-mana. Dans le cadre de ce projet, des ingénieurs et des architectes bénévoles, excédés des constructions publiques de piètre qualité, surveillent les travaux publics municipaux directement sur place. Ils informent également la population de tous les aspects du contrat, ce qui augmente du même coup la responsabilisation des entrepreneurs<sup>17</sup>.

### **La démarginalisation par la participation**

Les maires qui incitent les citoyens à participer à la planification, à l'attribution des budgets et à la réglementation peuvent améliorer la gestion des affaires publiques et contribuer à leur réélection. Afin que cela soit possible, les maires doivent s'efforcer d'établir de véritables contraintes budgétaires et éviter de dresser des « listes de promesses ». Des stratégies municipales pour réduire la pauvreté peuvent rassembler des intervenants de différents secteurs de manière plus efficace<sup>18</sup>. En Colombie, des municipalités utilisent la « participation conjointe » auprès des populations locales pour répondre aux besoins prioritaires en matière de construction et de maintenance des infrastructures publiques. Des sondages d'opinion montrent que la répartition des ressources par secteur s'est améliorée, et que les citoyens ont plus confiance en leurs représentants locaux. Des constatations similaires ont été observées en Bulgarie, en Croatie, en Roumanie, en Serbie et en Ukraine.

Les citoyens peuvent s'impliquer dans la planification et la budgétisation en participant à des réunions de groupe. L'information recueillie lors des réunions est triée par ordre de priorité et prise en compte dans les allocations budgétaires municipales. La ville de Porto

Alegre, au Brésil, est la première à avoir utilisé cette approche, qui a ensuite été institutionnalisée grâce à l'appui des maires successifs. Habituellement, seules 200 des 1 500 demandes de projets publics annuelles reçoivent un financement. De 1996 à 1998, plus de 260 millions de dollars ont été consacrés à des projets sélectionnés par des participants, la grande majorité d'entre eux étant destinés aux zones les plus défavorisées et bénéficiant de moins de services. En juin 2000, on estimait que près d'une centaine de municipalités et cinq États du Brésil avaient intégré une forme de participation des citoyens aux allocations budgétaires<sup>19</sup>. (Pour des informations supplémentaires sur la participation des citoyens dans l'élaboration du budget, voir le chapitre 10.)

Dans le but d'améliorer la gouvernance municipale, de freiner la corruption et de parvenir à des consensus à propos de décisions controversées comme l'augmentation des impôts, certaines villes ont recours à des référendums. Dans la ville de Mar del Plata, en Argentine, un maire récemment élu a organisé un référendum portant sur les 26 travaux d'utilité publique qui devaient être réalisés durant son mandat. Le plan comprenait l'amélioration des infrastructures touristiques, les coûts devant être financés par une taxe échelonnée sur quatre ans. Le référendum a appuyé le projet, les travaux ont été réalisés dans les temps et le maire a été réélu<sup>20</sup>. À Campos Elias, au Venezuela, les résultats de la municipalité en termes d'accès à l'information, de productivité, de rentabilité et de corruption ont progressé de 50 % en une année. Ces résultats ont été attribués à la participation des citoyens à la planification budgétaire, au suivi informatique et public des résultats municipaux, à la mise en place d'une commission de vérification tripartite comprenant des citoyens, et à la création d'un Bureau chargé du développement et de la participation citoyenne<sup>21</sup>.

Certaines pratiques profondément ancrées, comme la captation de l'État, peuvent disparaître grâce à l'implication des citoyens dans l'application de nouvelles réglementations. Dans la municipalité de Moron (province de Buenos Aires, Argentine), le gouvernement et le conseil municipal ont organisé des auditions publiques pour établir les critères d'attribution du contrat de sous-traitance le plus important de la ville, soit celui du ramassage des ordures ménagères. Les audiences publiques ont provoqué des changements dans les spécifications qui permettaient à de nouvelles entreprises de soumissionner, qui conservaient les employés déjà sous contrat et se basaient sur les résultats plutôt que sur les intrants. Le coût de la cueillette des ordures ménagères a chuté de 30 % grâce à cette initiative<sup>22</sup>.



Lorsqu'il existe de profondes inégalités sociales et qu'il n'y a pas de cadre juridique adéquat pour soutenir les réformes, il faut instaurer des règlements et des lois qui prônent la démarginalisation des exclus et des groupes défavorisés par la participation si l'on veut effectuer de véritables changements dans la gouvernance locale. Dans le contexte culturel de l'Inde, c'est un amendement constitutionnel qui a permis aux femmes de constituer un tiers des conseillers des *panchayat* (comités villageois). Elles ont ainsi eu l'opportunité de s'exprimer, d'exercer leur autorité et leur leadership dans la gestion locale des affaires publiques. Elles se sont avérées des gestionnaires efficaces dans de nombreux *panchayat*, mais en raison des normes culturelles, de l'absence de réseaux de soutien et du manque de formation, leur rôle demeure limité<sup>23</sup>.

### **Les mécanismes de responsabilisation**

Avant d'instaurer des mécanismes de responsabilisation, on doit avant tout assurer l'accès à l'information. Comme nous l'avons évoqué, un moyen efficace d'obtenir une gouvernance locale plus performante est que les citoyens s'impliquent. Ces derniers peuvent surveiller la performance par le biais de « bulletins », dont les résultats peuvent être débattus par les fonctionnaires et les citoyens lors d'ateliers bénéficiant d'une large couverture médiatique. Et lorsque des mécanismes de responsabilisation sociale sont mis en place au niveau gouvernemental, l'impact de l'information est encore plus grand.

En Ukraine, la participation remarquable des maires de Ternopil et d'Ivano-Frankivsk au projet « L'opinion de la population » a permis d'établir des bulletins d'évaluation des services publics<sup>24</sup>. Les bulletins ont révélé une insatisfaction généralisée quant à la qualité des services et une pratique répandue en matière de pots-de-vin. Près de 50 % des répondants ont souligné que la prestation des services publics était non conforme aux règlements en vigueur. À Ternopil, on a mis sur pied des comptoirs de services auxquels la population peut payer n'importe quel service municipal afin de remédier au problème. À Ivano-Frankivsk, on a amorcé une réforme de l'éducation afin d'encourager une plus grande participation des citoyens aux groupes consultatifs en éducation et aux comités de parents. Des groupes de citoyens collaborent aussi avec la municipalité pour trouver des solutions à d'autres problèmes qui ont été soulevés<sup>25</sup>. Durant l'été 2001, deux autres municipalités d'Ukraine ont utilisé des bulletins. Des programmes similaires qui valorisent la création de liens entre les citoyens et les municipalités ont été institués en Bulgarie, en Croatie et en Serbie.

En Bolivie, on a adopté en 1994 une loi sur la participation populaire qui intègre les organisations autochtones aux prises de décisions de la municipalité et renforce les « comités de vigilance populaire ». Ces comités examinent les décisions et les activités municipales et arrêtent les transferts du gouvernement central vers le gouvernement local si le plan annuel n'est pas conforme aux demandes de la population. Il est cependant difficile de maintenir l'engagement des citoyens pour améliorer la gouvernance locale en vue de réduire la pauvreté lorsqu'il n'existe pas de mécanismes institutionnels. Bien que des lois favorisant la participation des citoyens ouvrent la voie au changement en Bolivie et en Inde, les résultats concrets ne sont pas uniformes. Cela reflète les difficultés rencontrées par les collectivités locales en ce qui a trait à l'accès à l'information, la mobilisation, l'organisation, la direction et la responsabilisation<sup>26</sup>.

En 1999, l'assemblée législative de l'État du Madhya Pradesh a voté une loi, la première du genre en Inde, autorisant les citoyens non satisfaits à tenir un référendum pour destituer à mi-mandat un maire élu. Inspirée d'une loi suisse, cette nouvelle loi prévoit qu'on peut tenir un référendum pour décider du sort d'un maire ayant complété deux ans de son mandat si les trois quarts des législateurs locaux passent une résolution à cet effet. Dans la ville minière d'Anoopur, 5 519 des 8 799 électeurs ont choisi de remplacer leur maire corrompu en avril 2001<sup>27</sup>. Toutefois, sans la présence de groupes de citoyens et d'organisations de personnes pauvres puissantes, de telles lois peuvent se retourner contre la population et devenir des outils politiques. Ce fut le cas pour certaines municipalités de la Bolivie, où parfois les maires ne restaient pas en poste plus d'un an<sup>28</sup>.

## **Améliorer la gestion des affaires publiques nationales**

**O**n commence tout juste à s'intéresser à la question de l'engagement sociétal dans les réformes et les choix macroéconomiques. Comme toutes les décisions concernant le développement, les décisions en matière de réformes nécessitent une expertise technique. Il est toutefois possible de tirer des avantages substantiels en discutant avec ceux qui sont directement touchés. Cela permet notamment : de clarifier des liens de cause à effet et des hypothèses liés aux choix et aux compromis en matière de politiques; de provoquer des discussions sur la capacité institutionnelle nécessaire aux réformes et sur les alliances

qu'il serait souhaitable de former à différents niveaux de la société; de parvenir à des consensus sociaux sur l'importance des réformes; de donner aux réformateurs une certaine marge de manœuvre face à des intérêts politiques plus étroits; d'instruire tous les acteurs du processus; et de déterminer et développer des mécanismes compensatoires pour venir en aide aux citoyens les plus pauvres et les plus vulnérables.

L'utilisation des outils d'information est de plus en plus répandue dans le domaine public et lors des procédés consultatifs. On commence tout juste à lier l'information recueillie aux mécanismes de responsabilisation envers les personnes pauvres et les groupes de citoyens. Dans le cas de prêts et de crédits aux réformes sectorielles ou au soutien budgétaire, on tient pour acquis que les collectivités locales de tous les niveaux de la société civile sont capables de recueillir et d'analyser les informations et de s'engager efficacement auprès des gouvernements afin de les responsabiliser. Le renforcement des capacités ne fait pas directement partie des prêts et des crédits budgétaires (tableau 3.3). Hormis en Ouganda, on n'a pas institutionnalisé à un niveau national la capacité à mener des évaluations participatives de la pauvreté, que ce soit au sein des gouvernements, des universités locales ou d'autres organisations de la société civile. Il serait primordial d'accorder une attention soutenue à la capacité locale ou nationale des organisations de la société civile de jouer ces nouveaux rôles de manière efficace.

Les procédures de réformes du secteur public qui s'attardent à la rationalisation, à la surveillance des dépenses publiques, à la modernisation des systèmes de gestion financière, sont déterminantes pour

**Tableau 3.3 Améliorer la gouvernance nationale**

<i>Information</i>	<i>Démarginalisation par la participation</i>	<i>Responsabilisation</i>
Sites Internet d'État, Argentine	Stratégies pour réduire la pauvreté, en cours dans plusieurs pays	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté, Ouganda
Loi sur la liberté de l'information, Roumanie	Évaluations participatives de la pauvreté, Ouganda et Viêt-nam	Bulletins du citoyen sur les services aux démunis, Philippines
Prêt programmatique à l'ajustement structurel, Lettonie	Accords de solidarité sociale, Irlande	Prêt programmatique à la réforme sociale, Pérou
	Prêt d'ajustement sectoriel pour l'industrie du charbon, Russie	

la responsabilisation interne et publique. La participation du public et son accès à des informations clés compréhensibles peuvent contribuer à accroître la responsabilisation du gouvernement et, du même coup, sa performance.

On a intégré des procédés participatifs au développement de stratégies nationales en vue d'enrayer la pauvreté, particulièrement lors de la préparation des stratégies pour réduire la pauvreté (SRP) dans les pays à faible revenu. Ils font maintenant partie des efforts effectués pour atteindre des consensus concernant les priorités au niveau des dépenses gouvernementales, tout comme lors de la mise en place de réformes. Ces procédés serviront à augmenter la transparence des comptes envers les citoyens. Puisque ce sont les procédures nationales et les réformes qui déterminent l'accès des personnes pauvres aux ressources et aux opportunités, il est fondamental qu'elles intègrent les quatre éléments de l'autonomisation<sup>29</sup>.

### **L'accès à l'information**

Il est désormais possible d'accéder à des niveaux inégalés de transparence et de responsabilisation grâce à l'utilisation répandue des technologies de l'information et des communications (TIC) dans ce qu'on appelle communément l'administration électronique. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'administration gouvernementale de l'Argentine inscrit sur Internet, par exemple, des informations compréhensibles et accessibles concernant l'utilisation des fonds publics. On peut non seulement vérifier le montant alloué aux différents programmes, mais aussi la manière dont ces fonds sont administrés<sup>30</sup>. L'objectif du programme est d'informer les citoyens afin qu'ils puissent mieux encadrer leurs représentants élus et les fonctionnaires (voir le chapitre 5).

Un nombre croissant de pays promulguent de nouvelles lois afin que les citoyens accèdent gratuitement à l'information concernant la performance du gouvernement. Cela permet de freiner la corruption et d'augmenter la réactivité et l'efficacité de l'administration. En Roumanie, par exemple, un sondage d'opinion a révélé qu'il existait de hauts niveaux de corruption, mais ni les médias ni les citoyens n'avaient accès à l'information. Pour corriger cette situation, la Société académique roumaine a formé une coalition d'ONG, d'entités médiatiques et d'organisations politiques roumaines qui ont déposé un projet de loi sur la liberté de l'information. La loi est entrée en vigueur en octobre 2001.

En Lettonie, le Prêt programmatique à l'ajustement structurel I englobe des mesures destinées à assurer l'accès à l'information, notamment celle concernant les décisions judiciaires et réglementaires et la lutte à la corruption (voir le chapitre 9).

### **La démarginalisation par la participation**

On peut encourager la participation des personnes pauvres aux procédures nationales de façon indirecte, en rassemblant par exemple des informations sur ce que les personnes pauvres souhaitent acquérir, sur leurs priorités et sur leurs expériences concernant l'accès aux ressources et aux services publics. Toutefois, lorsque des intervenants extérieurs ayant des perspectives différentes participent aux processus de prise de décision, même indirectement, cela multiplie les risques potentiels de conflit. Gérer des procédés participatifs dans le cadre de réformes complexes, de l'élaboration du budget national ou d'une collecte d'information – comme pour les évaluations participatives de la pauvreté (*Participatory Poverty Assessment*) – nécessite donc des efforts significatifs pour établir des relations de confiance (encadré 3.2). Cela entraîne des coûts et requiert du temps. Que ce soit en Bolivie, en Bulgarie, en Guinée, aux Philippines, en Ouganda, en Ukraine ou au Viêt-nam, les partenariats et les relations établies en faveur personnes pauvres ont été efficaces parce qu'on leur a consacré les budgets et le temps nécessaires. Ces efforts permettaient aux parties de se rencontrer, d'apprendre à se connaître, de changer leurs méthodes et, enfin, de travailler ensemble en tant que partenaires.

Plus le procédé de réforme est complexe et controversé, plus il faut investir dans les procédures de consultation, créer des consensus et

#### **Encadré 3.2 Améliorer la gouvernance**

- investir afin de réunir des personnes pauvres, des citoyens, d'autres intervenants, le secteur privé et les gouvernements;
- investir afin de solidifier les alliances, la confiance et les intérêts communs parmi les parties concernées;
- investir du temps, de la patience et de la bonne volonté, tout en comprenant que le processus connaîtra des hauts et des bas;
- promouvoir le dialogue, les débats et l'action ainsi que surveiller publiquement la performance du gouvernement;
- investir dans des bulletins du citoyen portant sur les dépenses publiques, dans des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques et dans des méthodes pour mesurer la performance des services publics.

mettre en place des comités directeurs mixtes qui incluent des membres de la société civile et du secteur privé. Certaines expériences des stratégies pour réduire la pauvreté menées en Bolivie, au Kenya et en Ouganda l'ont confirmé. Le procédé consultatif lié au plan d'action controversé du Maroc sur l'égalité des sexes avait aussi des points de vue conflictuels et des tensions à gérer.

Dans une étude récente, on conclut que l'absence d'alliances entre le gouvernement et les syndicats en Afrique du Sud a nui à l'implantation des réformes macroéconomiques nécessaires<sup>32</sup>. En Amérique latine, les chefs d'État de la Bolivie, de la Colombie, de l'Équateur, du Honduras, du Nicaragua et du Paraguay ont réclamé de l'aide afin de gérer la participation de nombreux intervenants dans la conception et la mise en œuvre de stratégies anticorruption. Ces investissements sont nécessaires et, lorsqu'ils sont négligés, les réformes échouent. Cela s'est d'ailleurs produit récemment en Indonésie, où la confiance émuée entre les groupes de citoyens et le gouvernement et le manque de progrès dans les mécanismes de responsabilisation ont eu pour résultat qu'on a annulé le deuxième versement de 300 millions de dollars du prêt d'ajustement sectoriel Safety Net.

Les décisions concernant l'État et les allocations budgétaires s'appuient sur des outils importants comme des évaluations participatives de la pauvreté et des enquêtes nationales. En Ouganda et au Viêt-nam, les évaluations participatives de la pauvreté ont apporté des informations déterminantes qui n'apparaissaient pas dans les données de sondage. Les nouvelles données ont été utilisées puisque les évaluations participatives de la pauvreté appartiennent à l'État. À la suite des évaluations, le gouvernement de l'Ouganda a augmenté de manière significative ses investissements consacrés à l'approvisionnement en eau et a accordé davantage de flexibilité aux districts dans l'allocation des budgets afin de leur permettre de répondre aux besoins locaux. Au Viêt-nam, on a développé des projets portant sur la pauvreté urbaine et sur les questions de l'ethnicité et du genre. Les évaluations ont également révélé que, dans une province, la perception des revenus par l'État aux dépens de la population était compliquée, régressive, opaque et mal comptabilisée. Ce problème fait présentement l'objet d'un examen dans le cadre d'une enquête nationale des dépenses publiques. On a aussi découvert des faiblesses dans la mise en œuvre du Décret sur la démocratie populaire. On envisage donc d'implanter des mécanismes pour stimuler la circulation bilatérale de l'information, dont un « bulletin » sur la prestation des services de base qui serait géré par l'administration. (Voir les chapitres 7 et 24.)

La vaste participation des intervenants dans les prises de décisions macroéconomiques dans le cadre des « accords de solidarité sociale » en Irlande a entraîné bien des avantages, dont la stabilité économique et sociale. Les pourparlers irlandais étaient basés sur les prévisions économiques gouvernementales. Depuis dix ans, on travaille à créer un cadre institutionnel qui englobe le gouvernement, le secteur privé et les représentants de la société civile, y compris les syndicats. Ils prennent ensemble les grandes décisions socioéconomiques. Le soutien de la population en faveur des réformes a grandement contribué au retour de la compétitivité, au maintien d'un contexte industriel serein et d'un environnement favorable aux investissements et à la croissance. L'Irlande est aujourd'hui considérée comme un « dragon celtique »<sup>33</sup>. (Voir le chapitre 10.)

Un autre exemple est le prêt d'ajustement sectoriel pour l'industrie du charbon en Russie. La réforme a été entreprise pour corriger une multitude de problèmes : un déclin de la productivité malgré des subventions de 2,7 milliards de dollars, des retards dans le paiement des salaires, des fermetures de mines et un militantisme grandissant chez les mineurs. L'instabilité régnait en toile de fond, avec cinq changements de premiers ministres et quatre dirigeants différents dans l'administration de l'industrie de 1996 à 2000. Pendant la restructuration institutionnelle, on a consulté les parties concernées et tenté de cerner les blocages constatés au niveau des mesures, des informations et des fonds. On a ensuite cherché à adopter des mesures pour venir à bout de ces blocages. Des problèmes persistent, mais les subventions consacrées à cette industrie ont baissé en 2000 à 0,28 milliard de dollars, et le tiers de ce montant a été orienté vers la protection sociale et le développement communautaire. La productivité des mines a augmenté de 77 %, et 98 % des licenciés et des personnes atteintes d'invalidité ont reçu leurs versements aux moments prévus. (Voir le chapitre 9.)

### **La responsabilisation : des citoyens qui supervisent**

Afin que les commentaires des citoyens puissent influencer les prises de décision, l'information doit être du domaine public. On doit recueillir l'information portant sur des critères de performance importants rapidement en utilisant des méthodes quantitatives, qualitatives ou participatives. L'information obtenue est mise à la disposition des dirigeants, qui doivent tenir compte de la rétroaction des citoyens. Cette démarche est pertinente dans un contexte de prêts au soutien budgétaire, lorsqu'une décision annuelle est indispensable pour débloquer le versement suivant.

Il existe trois sortes d'activités de surveillance particulièrement importantes : le suivi des dépenses publiques ou les études qui suivent le parcours emprunté par l'argent; la surveillance de la prestation des services de base aux pauvres; et les citoyens qui surveillent l'impact des mesures d'ajustement macroéconomique. Une variété de techniques de collecte de données sont maintenant employées. Parmi celles-ci figurent des bulletins du citoyen, utilisés à l'échelle nationale, des enquêtes auprès des ménages concernant les services de base, des enquêtes portant sur le climat social, des évaluations effectuées par les bénéficiaires, des enquêtes basées sur les indicateurs du bien-être, des évaluations participatives de la pauvreté, des enquêtes de suivi du budget ainsi que la surveillance et l'évaluation participatives<sup>34</sup>.

On commence à intégrer des mécanismes de responsabilisation sociale dans les prêts au soutien budgétaire afin que la société civile et les populations locales aient accès à l'information nécessaire pour contrôler efficacement les performances gouvernementales.

En Ouganda, le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté comprend un contrôle des performances gouvernementales. De multiples intervenants, dont des intervenants indépendants, surveillent la circulation des fonds, la corruption et la prestation de services. Les résultats du contrôle exercé par la société civile seront éventuellement intégrés au processus de prise de décision. Le succès des enquêtes de suivi des dépenses publiques en Ouganda, qui s'attardent essentiellement au parcours emprunté par l'argent, est à l'origine du procédé de surveillance<sup>35</sup>. (Voir le chapitre 9.)

Aux Philippines, on utilise depuis quelque temps le concept du bulletin des citoyens pour faire le suivi de l'évaluation de la pauvreté. L'enquête a été menée par la Banque mondiale, en collaboration avec Social Weather Stations, un organisme local indépendant et fiable de recherche par sondages. Dans le questionnaire, on s'intéressait à la prise de conscience, à l'accès, à l'utilisation et à la satisfaction reliés aux services publics destinés aux personnes pauvres dans cinq domaines : les soins de santé, l'éducation au niveau primaire, le logement, l'eau et la distribution de riz subventionnée. Le ministère responsable du budget (*National Department of Budget and Management*) a accepté d'institutionnaliser le bulletin sur les services. Une agence gouvernementale supervisera l'étude, et les résultats influenceront les processus de budgétisation.

Les mécanismes institutionnels qui impliquent les citoyens et qui encouragent la rétroaction de la part de la communauté, du district et de l'État permettent aux gouvernements de s'adapter à long terme aux



priorités de la population. Ces mécanismes doivent permettre à la population et aux personnes pauvres d'accéder à l'information, encourager la démarginalisation par la participation, assurer la responsabilisation et investir dans la capacité organisationnelle locale.

Le Prêt programmatique à la réforme sociale du Pérou, destiné à soutenir le programme de réforme sociale du gouvernement à moyen terme, comprend plusieurs initiatives pour permettre aux personnes pauvres et aux autres citoyens de tenir le gouvernement responsable de ses résultats. Parmi ces initiatives figurent un accès public à l'information, des mécanismes institutionnels pour les débats publics et la surveillance, des normes précises concernant les résultats, et un bureau national accessible du « protecteur du citoyen » qui met en place des mécanismes de recours en cas de plainte. Les mécanismes de participation des citoyens existent depuis 1997, alors que le gouvernement du Pérou, dans le cadre du suivi de l'évaluation de la pauvreté, avait institué des tables de concertation destinées à susciter des débats publics variés et des actions concrètes. Ces tables rondes avaient été implantées à tous les niveaux de la société, de la population au district, afin d'éclairer les prises de décisions nationales. Les participants faisaient partie de la population locale, de la société civile, des administrations locales et nationales ou d'organismes donateurs. Les tables rondes ont récemment été institutionnalisées grâce à un Décret présidentiel, et elles supervisent maintenant toutes les dépenses publiques. Le Prêt programmatique à la réforme sociale sera suivi par plus d'une centaine de ces tables rondes composées d'intervenants multidisciplinaires. Toutefois, ces renforcements majeurs des capacités nécessitent des fonds qui sont levés grâce à des subventions. (Voir le chapitre 9.)

### **La capacité organisationnelle locale**

On n'encourage pas encore systématiquement le renforcement des capacités des instituts de recherche ou des groupes de citoyens afin qu'ils puissent surveiller les performances gouvernementales. En revanche, on utilise ces capacités lorsqu'elles existent déjà. Les Social Weather Stations aux Philippines, l'Open Society Institute en Hongrie, l'Institut des finances publiques en Croatie, l'Institut sud-africain pour la démocratie (IDASA) en Afrique du Sud, et le Centre des affaires publiques en Inde, en sont de bons exemples. Ces instituts, tout comme les ONG œuvrant sur le terrain et les organisations de personnes pauvres, nécessitent des investissements à long terme afin de favoriser une implication significative des citoyens au sein de leur gouvernement et faire en sorte qu'ils vérifient l'information de façon indépendante. Le

*Social Monitoring and Early Response Unit* (SMERU) en Indonésie, créé au summum de la crise financière, témoigne que ces efforts sont bénéfiques. L'institut fonctionne aujourd'hui comme une agence indépendante qui évalue et surveille les politiques publiques. Les décideurs nationaux utilisent et font confiance aux données qu'il diffuse.

## **Orienter le développement des marchés en faveur des personnes pauvres**

L'autonomisation économique est cruciale pour le bien-être des personnes pauvres. Celles-ci cherchent d'abord à manger à leur faim, à gagner un revenu adéquat ou à mettre leurs actifs en sûreté. Même dans le cas de désastres naturels, comme lors d'inondations et de tremblements de terre, les plus défavorisés refusent souvent d'abandonner leurs maigres biens – parfois au péril de leur vie –, sachant que la perte de leurs actifs signifie une mort tout aussi certaine. Au Gujarat, en Inde, le travail réalisé par l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) démontre que, à la suite d'un tremblement de terre, des efforts de reconstruction qui se limitent à l'aspect matériel sans se soucier des moyens de subsistance ne répondent pas aux préoccupations premières des personnes pauvres et, à long terme, contribuent à leur dénuement.

Une vaste croissance, galvanisée par l'activité du secteur privé, peut réduire la pauvreté et la vulnérabilité. Il est impossible d'atteindre une croissance économique durable si les personnes pauvres, qui représentent parfois 50 % ou plus de la population d'un pays, ne peuvent participer de manière optimale aux activités productives. Seul un climat d'investissement domestique général qui favorise l'esprit d'entreprise, la création d'emplois, la concurrence et la sécurité de la propriété ou des prestations peut permettre à autant de personnes pauvres de s'investir dans des activités plus productives. Ce n'est toutefois pas suffisant. Bien qu'elle soit importante, l'amélioration du climat de macro-investissement n'enraye pas automatiquement les contraintes et l'exclusion auxquelles font face les micro et petites entreprises. D'où le besoin d'une « libéralisation par le bas ». En raison soit du manque d'information, de réseaux, de compétences, de crédit et d'organisation, soit des réglementations et de la discrimination, les personnes pauvres accèdent souvent de manière inégalitaire aux opportunités économiques. Malgré leur travail incessant, les personnes pauvres accèdent difficilement aux nouveaux marchés et sont limitées dans leur productivité.

Certains éléments propres à l'autonomisation peuvent aider les défavorisés à surmonter bon nombre de ces barrières.

Pour initier des changements politiques qui favorisent le développement économique et qui augmentent la productivité, la sécurité et l'autonomisation, il faut d'abord comprendre le climat d'investissement qui influence les agriculteurs, les micro-entrepreneurs, les moyennes et grandes entreprises. Les gouvernements peuvent stimuler le développement de services financiers et non financiers qui conviennent aux pauvres en encourageant l'innovation et en renforçant les capacités institutionnelles. Ces services doivent être orientés vers les marchés afin d'éviter que les programmes publics soient inefficaces et éphémères. Un élément clé du succès des programmes réside dans les subventions, qui doivent être structurées et livrées ponctuellement, et qui doivent faire partie d'une approche globale qui tient compte des paramètres de marchés, des nouveaux produits et d'une dissémination des innovations institutionnelles.

Dans cette partie de l'ouvrage, on observe les quatre éléments de l'autonomisation qui soutiennent l'esprit d'entreprise des personnes pauvres à travers : *a)* le développement de services pour les micro, petites et moyennes entreprises; *b)* les services financiers; et *c)* la micro-assurance et les prêts au logement. L'utilisation possible de différents éléments d'autonomisation est mise en évidence dans le tableau 3.4. Dans la deuxième partie, nous soulignons au chapitre 15 les innovations qui soutiennent les micro, petites et moyennes entreprises, tandis que le chapitre 16 illustre les innovations dans la prestation des services financiers aux personnes pauvres. Des ONG locales et internationales et des agences internationales favorisent les innovations en subventionnant la recherche, le développement et l'expérimentation, et en investissant dans le développement organisationnel. Atteindre l'équilibre financier constituait toutefois le point central des expériences pour la majorité des cas.

### **Développer des services de soutien pour les PME et les micro-entreprises**

Dans de nombreux pays en développement, les personnes pauvres œuvrent principalement dans le secteur traditionnel et parviennent à survivre en cumulant les emplois ou en travaillant pour le compte de petites et moyennes entreprises (PME). Le secteur traditionnel crée 83 % des nouveaux emplois en Amérique latine et aux Antilles et 93 % en Afrique<sup>36</sup>.

**Tableau 3.4 Orienter l'expansion des marchés**

<i>Information</i>	<i>Démarginalisation par la participation</i>	<i>Capacité organisationnelle locale</i>
Grameen Phone, Bangladesh	Centres de regroupement des services, Bali (Indonésie)	Réseaux des métallurgistes et des fabricants de hamacs, Honduras et Nicaragua
Commerce électronique: Novica.com, PeopLink.org	Projet des droits de propriété urbains, Pérou	Associations de riziculteurs, Cambodge
Groupes d'autoassistance, rapports de crédit, Andhra Pradesh (Inde)	Banefe, Chili	Micro-assurance de l'Association des travailleuses autonomes (SEWA), Inde
Cartes à puce, Inde et Swaziland	Nouvelles institutions de microfinancement, Bolivie et Kosovo	Prêts cautionnés SPARC, Inde
Guichets automatiques, Afrique du Sud		

Un grand nombre de personnes pauvres, particulièrement les femmes, œuvrent dans le secteur traditionnel, mais tous ne sont pas pauvres dans ce secteur non structuré. En Inde, 90 % de la main-d'œuvre non agricole travaille dans le secteur non structuré, sans protection sociale ni services financiers. Au Pérou, les micro et petites entreprises composent 95 % des entreprises du pays, représentent 50 % des emplois nationaux et 60 % des emplois urbains<sup>37</sup>. Au Bangladesh, 90 % du secteur manufacturier est composé de micro-entreprises, et elles comptent pour 40 % de tous les emplois<sup>38</sup>. En Macédoine, les petites entreprises de moins de 20 employés sont à l'origine de 39 % du produit intérieur brut (PIB) et de 25 % des emplois<sup>39</sup>. Malgré ces chiffres, le développement des micro, petites et moyennes entreprises ne figure pas de manière prépondérante dans les plans d'expansion de la plupart des pays en développement.

Le Groupe de la Banque mondiale investit déjà substantiellement dans les micro-entreprises et les PME, et 7 % de tous ses prêts en 2001 leur ont été consacrés<sup>40</sup>. Il n'existe pourtant pratiquement pas d'études économiques et sectorielles sur le climat d'investissement, sur les contraintes ou sur les innovations spécifiques nécessaires pour soutenir l'activité micro-entrepreneuriale des personnes pauvres et des PME<sup>41</sup>. En revanche, le récent plan de développement du secteur privé s'intéresse aux micro-entreprises. Il jette les bases des stratégies à privilégier pour chaque secteur et indique quel travail d'analyse les instituts de sondages devront produire<sup>42</sup>.

### *Accès à l'information et aux TIC*

Pour les micro, petites et moyennes entreprises, les informations inégales existent de deux manières: lorsqu'elles accèdent aux informations concernant les marchés et les affaires, et lorsqu'elles fournissent des services aux personnes pauvres. Pour les entreprises isolées ou ayant un faible volume d'affaires, les coûts liés à l'information peuvent être absorbés en formant des groupes, des associations, des grappes d'entreprises et des franchises. Il en sera question dans la section portant sur la capacité organisationnelle locale. L'utilisation innovatrice des technologies de l'information et des télécentres peut réduire les coûts de transaction, et peut permettre aux micro-entrepreneurs et aux PME d'obtenir des informations concernant les marchés de manière plus efficace.

Une expérience de la Grameen Bank montre qu'il est possible d'augmenter les revenus des personnes pauvres en modifiant simplement leur accès à l'information concernant les prix du marché. Grameen Telecom (financé en partie par la Société financière internationale [SFI]) fournit des services téléphoniques commerciaux aux régions rurales du Bangladesh par le biais d'entrepreneurs locaux. Les membres de Grameen – majoritairement des femmes illettrées – empruntent pour acheter et activer des téléphones cellulaires. Elles facturent ensuite les villageois qui font des appels téléphoniques à la minute. Des études montrent que 50 % des appels sont effectués par des personnes pauvres, principalement pour des raisons économiques. Elles utilisent le téléphone pour vérifier les prix du marché avant de rencontrer un acheteur potentiel, afin de connaître les prix des différents marchés avant de décider à quel endroit vendre leurs produits, et afin de consulter des médecins et des fournisseurs de médicaments. On estime que les appels qui évitent un voyage entre les villages et Dhaka, la capitale, génèrent des économies allant de 2,70 \$ à 10 \$<sup>43</sup>. Les femmes sont généralement capables de rembourser leur prêt dans l'année, et le téléphone est pour elles un investissement plus sûr que le bétail. En mars 2002, environ 10 000 téléphones semblables étaient en opération. Toutefois, si le système fonctionne, c'est en partie parce qu'il s'inspire d'un système de perception des recettes déjà mis en place par des réseaux existants gérés par la Grameen Bank<sup>44</sup>.

Partout dans le monde, les réseaux et les associations de pauvres se branchent pour communiquer entre eux et accéder aux marchés. Au Mexique, le Réseau d'information pour les organisations indigènes (*Information Network for Indigenous Organizations*) rassemble dix-neuf organisations qui utilisent Internet pour échanger des informa-

tions et pour accéder aux informations technologiques et de marché ou aux marchandises<sup>45</sup>. Au Guatemala, le programme InfoDev, qui s'est transformé en programme MicroNet, va mettre sur pied dix centres technologiques d'information au service du développement des affaires d'ici 2004. Le centre permettra d'aider 25 000 micro-entreprises gérées principalement par des femmes mayas indigènes, ainsi que des entreprises associées à des organisations plus structurées<sup>46</sup>.

Les microproducteurs et certains intermédiaires se sont également tournés vers le commerce électronique, à la fois pour le commerce au détail et interentreprise, afin d'augmenter les ventes et les profits. Au Kenya, la Naushad Trading Company, spécialisée dans la vente d'objets fabriqués localement comme des sculptures en bois, des poteries et des paniers, a lancé un site Internet et ses revenus annuels sont passés de 10 000 \$ à plus de 2 millions de dollars. De 5 000 à 25 000 visiteurs par mois se connectent au site African Crafts Online. Novica, qui fait partie des 500 sites les plus visités de la planète selon Media Metrix, ne facture pas de droit d'admission à ses artisans et ses ventes se sont multipliées par cinq en 2000. Plus de 8 500 objets d'artisanat provenant de 13 pays différents sont en vente sur le site. D'autres innovations incluent Viatru et PeopLink<sup>47</sup>.

Les TIC sont aussi profitables aux PME. Aux Philippines, 99 % des entreprises sont des micro-entreprises et des PME, et elles constituent 55 % de la force ouvrière du pays. La SFI a acquis des actions de E-Planters dans le but de créer une coentreprise qui offrira des services d'hébergement sur Internet aux PME. Ces dernières pourront ainsi étendre leurs activités commerciales à un coût abordable. La coentreprise regroupera la Planters Development Bank (la plus grande banque pour les PME aux Philippines), l'Asian Institute of Management, la chambre de commerce et VICOR, une entreprise californienne spécialisée dans le domaine des nouvelles technologies<sup>48</sup>.

Enfin, les gouvernements de nombreux pays facilitent les démarches administratives grâce aux TIC. Dans l'Andhra Pradesh, en Inde, les bureaux d'enregistrement des biens fonciers permettent désormais à la population d'enregistrer leurs terres en moins d'une heure, alors qu'il fallait autrefois attendre plusieurs jours et verser des pots-de-vin. Six mois après l'implantation du nouveau système, 80 % des transactions étaient effectuées de manière électronique. Ces changements ont entraîné une augmentation des recettes publiques, une baisse de la corruption et de l'incertitude et une demande publique accrue pour l'amélioration des autres services gouvernementaux<sup>49</sup>.

### *Changer la réglementation pour encourager la démarginalisation et la participation*

Les réglementations, la corruption, l'obtention compliquée des licences commerciales et les procédures d'enregistrement des biens fonciers freinent l'activité entrepreneuriale des personnes pauvres et leur imposent des coûts. Avec des contacts, des liquidités et de l'information limités, les pauvres sont moins en mesure d'enregistrer leur commerce ou leur propriété ou d'obtenir des garanties (encadré 3.3). Ils demeurent ainsi exclus ou hautement vulnérables à l'exploitation et aux intimidations. Le nombre de démarches nécessaires à l'enregistrement d'une propriété ou l'obtention d'une licence, et l'immobilisation du « capital oisif », ont été mis au jour grâce au travail de l'économiste péruvien Hernando de Soto. Au Pérou, 70 % des propriétés urbaines ne sont pas enregistrées, et 14 agences distinctes se partagent la tâche d'attribuer les titres. À Lima, il faudrait consacrer 289 jours, à raison de 6 heures de travail par jour, pour pouvoir enregistrer une petite manufacture de vêtements gérée par un seul employé et le coût de la licence s'élèverait à 1 231 \$, soit 31 fois le salaire minimum mensuel. En Égypte, une personne voulant enregistrer une parcelle de terre désertique appartenant à l'État doit compléter 77 démarches administratives auprès de 31 agences publiques et privées différentes, un processus qui demande de 5 à 14 ans<sup>50</sup>.

En Indonésie, les tracasseries administratives sont particulièrement dissuasives pour les petits commerces qui font l'objet d'innombrables

#### **Encadré 3.3 Améliorer l'accès des pauvres aux marchés**

- déterminer le climat général d'investissement intérieur grâce à des sondages qui tiennent compte des activités micro-entrepreneuriales des personnes pauvres;
- comprendre les contraintes entrepreneuriales imposées aux personnes pauvres, leurs réseaux et leurs associations;
- comprendre la difficulté rencontrée par les fournisseurs privés lorsqu'ils cherchent à rejoindre les personnes pauvres;
- trouver des stratégies qui aideront les micro-entreprises à surmonter les obstacles liés à leur éloignement des institutions formelles et à leur petite taille;
- promouvoir les pourparlers entre les organisations de pauvres, les fonctionnaires, les responsables politiques et le secteur privé dans le but d'initier des changements en faveur des pauvres dans les régulations et d'encourager le secteur privé à innover;
- d'un côté, subventionner graduellement les efforts afin de renforcer les liens entre les personnes pauvres et leurs organisations et, de l'autre, ouvrir les marchés financiers et les institutions financières formelles en utilisant les ressources du secteur privé;
- accroître l'accès des personnes pauvres aux TIC.

inspections, de cotisations et de droits de licence élevés. Alors que les droits de licence officiels sont approximativement de 400 \$ – une somme salée pour un petit entrepreneur ayant d'autres frais de démarrage –, les coûts réels s'élèvent souvent à trois fois ce montant, à mesure que le dossier passe de bureau en bureau. Au Zimbabwe, l'enregistrement d'une entreprise nécessite près d'une année. Le coût officiel moyen pour enregistrer une entreprise de tourisme, après avoir obtenu les différents certificats et payé les cautions, est de 14 000 \$, ce qui décourage les groupes communautaires qui souhaitent promouvoir le tourisme axé sur la découverte culturelle ou faunique<sup>51</sup>.

Les commerçants urbains connaissent énormément de restrictions en matière de lois municipales et d'intimidation policière. À Durban, en Afrique du Sud, on estime que 60 % des 20 000 marchands ambulants sont des femmes. À Mumbai, en Inde, leur nombre s'élève approximativement à 200 000<sup>52</sup>. Les associations de marchands ambulants travaillent avec les fonctionnaires municipaux pour créer des places de marché, pour diminuer les droits de licence et pour tenter de faire adopter de nouveaux comportements aux policiers<sup>53</sup>.

Des centres qui regroupent les services pour l'obtention des licences commerciales et des permis (créés par le régent de Gianyar à Bali, en Indonésie), prouvent combien des procédures plus efficaces sont avantageuses pour les petits entrepreneurs et bénéfiques pour les coffres de l'État (les recettes fiscales ayant augmenté de 75 % dans ce cas-ci)<sup>54</sup>. À Durban, en Afrique du Sud, les stratégies municipales de développement comprennent des consultations avec les associations de marchands ambulants, et des programmes de soutien pour répondre à leurs besoins. En Inde, le gouvernement du Gujarat a retiré son règlement qui obligeait les récolteurs de caoutchouc, presque tous des femmes, à vendre leur marchandise (à bas prix) exclusivement à une poignée d'acheteurs munis d'une licence du gouvernement.

Le Projet des droits de propriété urbains du Pérou, qui s'appuie sur des études effectuées par un institut de recherche péruvien, soutenait des réformes de réglementation et de rationalisation. Celles-ci ont permis à sept millions de Péruviens de garantir leurs titres fonciers, pour une valeur collective de plus de quatre milliards de dollars en août 2000<sup>55</sup>. Les méthodes techniques et institutionnelles s'inspiraient d'études pilotes et diagnostiques détaillées montrant la façon dont les procédures fonctionnent réellement. Des projets pilotes ont permis d'établir que la valeur de 300 000 nouveaux titres avait doublé en 4 ans et avait contribué à l'émergence de prêts hypothécaires privés et de marchés du crédit à la consommation.



### *Les mécanismes de responsabilisation*

Des démarches d'enregistrement et des affaires simples et transparentes améliorent la responsabilisation des fournisseurs de services. Avoir recours aux technologies de l'information plutôt qu'au jugement des fonctionnaires ou des acheteurs augmente la transparence de l'information et incite à davantage de responsabilisation envers les utilisateurs. En Inde, la Coopérative nationale pour le développement de l'industrie laitière recueille quotidiennement le lait auprès de 75 000 villages via 60 000 sociétés de collecte comprenant 10 millions de membres. Les exploitants de fermes laitières livrent matin et soir leur lait aux centres de collecte de la coopérative. L'Institut indien de gestion a introduit dans 3 000 centres de collecte un système informatisé qui permet de mesurer et d'analyser électroniquement le poids et la quantité de graisse ainsi que des lecteurs en plastique. Cette initiative a accru la transparence et la rapidité, a réduit les attentes et a même permis aux exploitants de recevoir leur paiement sur-le-champ. Un site Internet consacré à l'industrie laitière a été créé sous forme de projet pilote par deux villages dans le district Kheda de Gujarat, ce qui permet aux agriculteurs d'obtenir de l'information sur l'industrie<sup>56</sup>.

Les approches commerciales favorisent la responsabilisation en imposant une discipline de marché et des contraintes budgétaires sévères. Tout développement d'entreprises devrait se conformer aux normes nationales sur le travail et aux standards environnementaux. La déréglementation et la privatisation des services publics, comme l'eau, l'électricité et les télécommunications, soulèvent d'importantes questions ayant trait à l'efficacité et à l'équité. Ce cheminement n'en est qu'à ses débuts. On cherche des solutions novatrices parmi les analyses et les discussions entre les intervenants et les fournisseurs, les responsables du contrôle et les utilisateurs, et plus particulièrement entre les associations commerciales et les personnes pauvres<sup>57</sup>.

Enfin, l'application des règlements dépend du degré d'efficacité du système judiciaire et juridique d'un pays. Il importe que les pauvres aient accès à des services d'aide juridique et à des dispositifs de résolution de conflits.

### *La capacité organisationnelle locale*

L'un des défis des services de soutien aux entreprises est d'aider les micro et petites entreprises à surmonter les inconvénients liés à leur petite structure, à leur isolement et à leur manque d'organisation (encadré 3.4). Différentes stratégies de soutien existent. Plusieurs

**Encadré 3.4 Éléments clés pour surmonter l'isolement et le faible volume d'affaires des micro-entrepreneurs**

- établir des droits fonciers clairs;
- renforcer les organisations, les groupes de membres et les réseaux de personnes pauvres;
- éduquer les groupes et les mettre en lien avec les fournisseurs de services et les systèmes financiers structurés;
- soutenir la formation de grappes d'entreprises;
- connecter les personnes entre elles et aux marchés grâce aux TIC;
- soutenir les changements dans le cadre réglementaire qui encouragent le secteur privé à fournir des services aux personnes pauvres;
- encourager le secteur privé à innover et les organisations à rationaliser leurs services; bonifier des institutions semi-formelles et créer de nouvelles institutions de microfinancement; innover pour rejoindre des organisations de producteurs plus importantes et franchiser les services.

prônent la création de liens entre les entreprises, comme la formation de réseaux, d'associations ou de grappes d'entreprises; le franchisage; la location ou la sous-traitance; et la fréquentation de lieux où se brassent les idées et les affaires. Deux de ces stratégies sont détaillées ici: la formation de réseaux et d'associations et le regroupement des entreprises. Ces deux exemples démontrent de quelles manières des subventions publiques structurées et soigneusement organisées peuvent compenser les carences des marchés lorsqu'on entreprend des actions collectives en faveur des personnes pauvres.

*La formation de réseaux et d'associations.* Au même titre que les facilitateurs communautaires, qui soutiennent la capacité organisationnelle locale quant à la gestion des services publics locaux, la formation de réseaux et d'associations de producteurs est une stratégie efficace pour les entreprises qui sont désavantagées par leur petite structure et dénuées de pouvoir dans le monde des affaires. Les réseaux sont des groupes d'entreprises qui développent conjointement des projets pour résoudre des problèmes communs. Au Honduras, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a instauré le projet des « courtiers de réseau », dont l'objectif est de rassembler de petites entreprises qui ont des caractéristiques et des limites de croissance similaires. Les courtiers analysent les problèmes communs au réseau et encouragent les membres à entreprendre des actions collectives pour les résoudre. Cela fonctionne, par exemple, en mettant en commun des ressources pour acheter des matériaux bruts en vrac, en faisant une demande de prêt commune, en partageant le matériel et, enfin, en diversifiant la production et en cherchant de nouveaux mar-

chés. Seul le courtier est subventionné; celui-ci travaille d'abord gratuitement, puis il est rémunéré après une certaine période de temps.

Un réseau de métallurgistes à Tegucigalpa, au Honduras, a été fondé en rassemblant onze entreprises de quatre employés chacune. Au bout de cinq ans, le réseau avait acheté de gros appareils et mis en place une entreprise indépendante pour gérer le nouvel équipement et offrir des services aux membres du réseau. Les ventes avaient augmenté de 200 %, le recrutement de 15 % et les capitaux fixes de 98 %. Financé par des fonds publics et privés, un institut de formation indépendant de « courtiers de réseau » a vu le jour afin de soutenir le développement de nouveaux réseaux<sup>58</sup>.

De la même manière, onze fabricants de hamacs du Nicaragua qui se faisaient concurrence sur le marché local ont formé un réseau horizontal et se sont lancés collectivement dans les exportations vers le marché européen. Mettant leurs ressources en commun, ils ont été capables d'ajuster leur produit aux normes environnementales et d'améliorer la qualité et la standardisation de leurs hamacs. En 1999, ils exportaient 3 000 hamacs par mois. L'implication des fonctionnaires nicaraguayens dans ce projet financé par l'ONUDI a eu pour conséquence que le développement des réseaux est devenu le fer de lance des mesures gouvernementales en matière de développement du secteur privé<sup>59</sup>.

Au Cambodge, une bourse pour le renforcement des capacités du Programme de développement du Mékong, géré par la SFI, a permis le renouvellement de l'industrie fondamentale de production du riz et soutenu l'émergence d'associations de riziculteurs dans huit provinces. Les trois quarts de la population du Cambodge sont des agriculteurs, la majorité d'entre eux produisant du riz. Les associations englobent des centaines de petits producteurs et une poignée de grandes entreprises. Le but initial était de surmonter le manque d'information, de communication et de technologie, et de mettre un terme au climat de défiance sociale qui régnait. Les huit réseaux, qui ont amélioré la productivité et l'accès au marché avec succès, ont créé une Fédération des associations de riziculteurs afin de négocier de meilleurs prix pour leurs membres, de passer des commandes plus volumineuses, d'établir des liens avec le gouvernement et d'acquérir des connaissances à propos du marché mondial. Le groupe pilote actuellement sur Internet la base de données RICENET, coordonnée par des étudiants, pour interconnecter les membres, les fournisseurs et les acheteurs<sup>60</sup>.

*Le regroupement des entreprises.* Lorsqu'une proportion importante de petites entreprises se font concurrence et qu'elles deviennent

incapables de pénétrer de nouveaux marchés ou d'améliorer la conception de leurs produits, la concurrence fait chuter les prix et peut conduire à des stratégies d'autoexploitation. Dans un tel contexte, le développement de services de soutien aux entreprises qui privilégient le regroupement peut permettre d'atteindre une efficacité collective.

Jaipur, en Inde, est une ville réputée pour ses usines de tissus imprimés à motifs ethniques. L'ONUDI y a mis sur pied un programme qui a aidé 500 petites entreprises employant 10 000 personnes à accroître leur rentabilité, à améliorer la qualité de leur produit et à percer de nouveaux marchés grâce à l'utilisation d'une stratégie de regroupement. Il fallait d'abord améliorer la communication, instaurer un climat de confiance, analyser et élaborer une vision commune des problèmes et des besoins collectifs. Après quelque temps, une association d'artisans inactive, la Société coopérative des fabricants de calicot, renaissait. Cela a finalement conduit à la création d'une salle d'exposition commune et d'un consortium indépendant des exportateurs de textile. Des fournisseurs privés comme l'Institut national des technologies de la mode ont proposé leurs services comme conseillers en création de mode. Un plan de crédit a été élargi grâce à la Banque de développement des petites industries de l'Inde, et un marché de consultation en stratégies d'exportation, en technologies Internet, en achats en vrac et en marketing pour petites entreprises s'est développé graduellement<sup>61</sup>.

D'autres exemples réussis de petites entreprises regroupées qui pénètrent les marchés nationaux et mondiaux comprennent les exportateurs de chaussures dans la vallée Sinos, au Brésil, et les producteurs d'instruments chirurgicaux en acier inoxydable à Sialkot, au Pakistan.

### **Accéder aux services financiers**

On estime que plus de 500 millions de personnes pauvres dans le monde dirigent des micro et petites entreprises rentables. Pourtant, moins de 4 % d'entre elles reçoivent des services financiers venant d'autres sources que de prêteurs sur gage, d'amis ou de la famille<sup>62</sup>. Il est possible de s'inspirer des interventions d'ONG afin de rejoindre et de desservir plus largement les micro-entrepreneurs issus de ménages pauvres et ceux qui gèrent de petites et moyennes entreprises et de susciter l'implication du secteur privé dans la prestation de services financiers destinés aux personnes pauvres. Les modèles institutionnels varient. Ils s'appuient sur les forces préalables, sur l'utilisation novatrice des technologies, et ils adaptent leurs stratégies pour rejoindre des clients pauvres, en région rurale ou urbaine<sup>63</sup>.

L'implication récente du secteur privé se reflète dans les statistiques. Une enquête menée auprès de 200 institutions de microfinancement indique que les ONG constituaient plus de la moitié de l'échantillon en 1995. Par contre, elles ne détenaient que 9 % de la totalité des prêts non remboursés et 4 % du solde impayé des prêts. Cela s'explique en partie par la croissance des banques commerciales, des caisses d'épargne et des coopératives d'épargne et de crédit. Ces chiffres montrent aussi que les ONG prêtent de petites sommes et prêtent aux plus démunis. Les ONG proposent aussi généralement davantage de services sociaux qu'une banque, investissent plus dans la capacité des personnes pauvres en les informant du fonctionnement des systèmes financiers et en les préparant à prendre part aux institutions financières structurées<sup>64</sup>.

### *Des innovations technologiques pour réduire les coûts liés à l'information et aux transactions*

Deux sortes d'innovations technologiques améliorent l'accès à l'information et réduisent les coûts des transactions en connectant les personnes pauvres aux marchés financiers. La première est la cote de solvabilité. Cette méthode statistique répandue évalue le risque lié à l'emprunt grâce au profil de l'emprunteur, à ses antécédents en matière de crédit et à d'autres facteurs pertinents. Elle commence tout juste à être utilisée dans les pays en développement pour introduire les microproducteurs aux systèmes financiers structurés. FUNDES au Panama, Financiera Familiar au Paraguay et Orion au Pérou font partie des institutions de microfinancement qui ont maintenant recours à ce système<sup>65</sup>.

Dans l'État de l'Andhra Pradesh, en Inde, la Banque mondiale supervise et finance un programme de lutte contre la pauvreté qui inclut un système de notation de la performance qui permettra aux groupes de personnes pauvres d'accéder aux systèmes financiers structurés. Il existe plus de 30 000 groupes de femmes pauvres ayant différents antécédents de crédit, d'épargne et de compétences en autogestion. Le projet expérimente un système d'évaluation de la performance qui classe les groupes d'aide en trois catégories correspondant à leur cote plus ou moins élevée de risque, soit AAA, AA ou A. Le système d'évaluation a été développé en collaboration avec des institutions financières, des groupes d'autoassistance et la Banque nationale pour l'agriculture et le développement rural.

La concurrence accrue et la technologie informatique incitent les banques commerciales à adapter leurs services aux clientèles moins

favorisées, les ONG faisant l'inverse afin de conserver leur avantage concurrentiel et leur part de marché. Pour réduire les coûts, établir des antécédents sûrs en matière de crédit et atteindre les personnes pauvres plus efficacement, on a recours à l'utilisation de divers outils comme l'informatisation, les guichets automatiques et les cartes à puce. Ces exemples ne nécessitent pas une capacité organisationnelle locale, mais montrent qu'il est possible d'innover en adaptant les produits aux profils des personnes pauvres, ce qui contribue à accroître leurs actifs.

Des institutions financières en Inde et au Swaziland utilisent une carte à puce contenant l'information des antécédents de crédit du client afin de réduire les coûts de transaction et d'établir un dossier de crédit. Au Swaziland, la Growth Trust Corporation, une filiale de Swazi Business Growth Trust (SBGT), émet une carte à puce à sa clientèle composée de petites entreprises. Les clients l'utilisent chez les banques commerciales participantes du pays pour accéder à leurs liquidités et effectuer des paiements. Le système a permis à la SBGT de devenir une banque virtuelle qui gère le plus important réseau de clients à faible revenu<sup>66</sup>. En Inde, dans un district pauvre et aride de l'Andhra Pradesh où de nombreux villageois sont constamment endettés auprès de prêteurs sur gage, Swayam Krishi Sangam (SKS) propose aux femmes les plus pauvres de contracter des prêts généraux, saisonniers, d'urgence, et des prêts à la consommation à taux variables. SKS délivre des cartes à puce aux membres et des ordinateurs portables aux travailleurs afin de réduire les coûts liés à l'enregistrement des informations financières tout en encourageant la solidarité de groupe. SKS envisage d'installer un terminal dans les villages pour que les villageois puissent vérifier régulièrement leurs comptes<sup>67</sup>.

En Afrique du Sud, la First National Bank et ABSA, un groupe bancaire important, ont rapidement multiplié le nombre de guichets automatiques dans les cantons noirs et les régions rurales. Les guichets automatiques délivrent des chèques de pension dans les villages trop petits pour accueillir une succursale bancaire. Les guichets ont réduit le vol des chèques et les réclamations frauduleuses de 15 à 20 %<sup>68</sup>.

La Standard Bank d'Afrique du Sud a développé un « plan électronique » afin de rejoindre les petits déposants tout en maintenant les frais d'exploitation bas. Les succursales du « plan électronique » sont des kiosques colorés non traditionnels diffusant des vidéos pour distraire et informer les gens. Ils sont localisés dans des endroits pratiques et accessibles aux piétons. En raison du taux élevé d'analphabétisme, les guichets automatiques fonctionnent par écrans graphiques. Les clients peuvent obtenir l'aide de trois ou quatre assistants qui parlent

plusieurs langues locales. Le « plan électronique » offre un compte d'épargne pour les dépôts et les retraits, et tout compte dont le solde excède 56 \$ rapporte des intérêts. Les comptes sont appréciés en partie parce que les clients pauvres vivant dans des zones hautement criminalisées peuvent ainsi mettre leur argent à l'abri<sup>69</sup>.

En 1997, la Standard Bank a converti au « plan électronique » près d'un demi-million de petits épargnants et a attiré 600 000 nouveaux clients en 10 mois. En 1998, il y avait environ 1,4 million détenteurs de comptes. Les prévisions pour 2002 étaient de 50 millions transactions pour le « plan électronique », soit 42,5 % des transactions de la Standard Bank<sup>70</sup>. (Voir le chapitre 5.)

### *La démarginalisation par la participation*

La recherche de nouveaux marchés par le secteur privé, les nouvelles réglementations et le désir de réduire la pauvreté modifient les types de services financiers proposés aux personnes pauvres. L'introduction de produits destinés aux clientèles pauvres par les banques commerciales (*downscaling*), la mise à jour (*upgrading*) d'institutions financières semi-structurées existantes ou la création de nouvelles institutions de microfinancement et l'adoption de nouvelles réglementations comptent parmi certaines innovations institutionnelles possibles pour promouvoir l'utilisation de services financiers par les pauvres.

*Introduction de produits financiers destinés aux clientèles pauvres (downscaling).* Il s'agit d'offrir des services financiers à des clients plus pauvres que ceux habituellement desservis par l'institution financière. Cela peut être pris en charge par des banques d'État commerciales et de développement, par des institutions privées de microfinancement ou par des entreprises de crédit à la consommation. La Bank Rakyat Indonesia, qui rejoint les clients les plus défavorisés grâce à son unité autonome Desas, en est un bon exemple<sup>71</sup>.

Au Chili, où la libéralisation financière est déjà en cours, les banques commerciales se sont emparé du secteur de la microfinance et surpassent maintenant les ONG en termes de solutions et de coûts après seulement cinq années sur le marché. L'implantation des banques commerciales dans cette part de marché a été encouragée grâce à des subventions ponctuelles du gouvernement. Banefe, une banque commerciale de 22 000 clients, Bandesarrollo, une banque privée ayant 16 600 clients et une conscience sociale, et Banco del Estado, une banque appartenant à l'État qui compte 8 290 clients, ont toutes attiré

des clients additionnels et offert une plus large gamme de produits, alors que la part de marché des ONG a rapidement décliné<sup>72</sup>.

*Mise à jour (upgrading) et nouvelles institutions de microfinancement.* PRODEM, une ONG couronnée de succès qui ne pouvait pas mobiliser les épargnes à cause de restrictions légales, est à l'origine de la création de BancoSol en Bolivie. En 1991, PRODEM détenait 27,6 millions de dollars en prêts, et le montant moyen d'un prêt se chiffrait à environ 273 \$. Pour contourner la restriction sur la mobilisation de l'épargne, BancoSol a été créée en 1992, devenant ainsi la première banque commerciale privée desservant spécifiquement les micro-entreprises. En 1999, BancoSol avait un portefeuille de prêts de 63,8 millions de dollars avec 76 200 clients œuvrant principalement dans le secteur non structuré, un montant moyen des prêts de 828 \$, et un rendement de 30 % sur les capitaux propres. Une concurrence accrue a forcé BancoSol à diversifier et à simplifier ses produits, y compris l'attribution de prêts aux plus nantis et à la clientèle régulière, qui souhaitent éviter les exigences imposées aux groupes de solidarité qui empruntent<sup>73</sup>.

La SFI et d'autres agences apportent des capitaux propres et des subventions pour renforcer les capacités d'importantes ONG dignes de confiance qui offrent du microfinancement afin qu'elles démarrent de nouvelles institutions de microfinancement rentables. De 1991 à 2001, ACCION international, un réseau d'institutions de microfinancement en Amérique latine et aux Antilles, a versé plus de trois milliards de dollars en prêts à plus de deux millions de micro-entrepreneurs – un montant de prêt moyen de 600 \$ –, avec un taux de remboursement de 98 %. Le réseau dessert les travailleurs à domicile, les vendeurs ambulants, les charpentiers et autres petits producteurs indépendants, dont beaucoup sont des femmes. Au Mexique, ACCION International a récemment fourni de l'aide technique et investi dans l'entreprise affiliée Compartamos afin qu'elle fonde une entité séparée à but lucratif, Financiera Compartamos SA. Cette dernière permettra à Compartamos de tripler le nombre de ses emprunteurs dans les années à venir. En 2001, avec le soutien du Fonds pour le renforcement des capacités des PME de la Banque mondiale, ACCION a commencé à instaurer son modèle en Afrique<sup>74</sup>.

Les nouvelles banques destinées aux micro-entreprises s'avèrent commercialement viables, même dans des contextes de conflits importants, comme au Kosovo. La SFI a lancé la Micro Enterprise Bank du Kosovo à l'aide de l'entreprise allemande Internationale Projekt Consult GmbH. La banque a réalisé un bénéfice net dans les six pre-



miers mois, et une enveloppe de 85 millions de dollars de subventions et de participation au capital a été prévue pour lancer des banques de microfinancement viables dans plusieurs autres pays, dont la Bulgarie, la Georgie, le Ghana, le Kazakhstan, la Macédoine, la Moldavie, les Philippines et la Roumanie. Les coûts de départ englobent la formation, la levée de fonds et la gestion des services de soutien<sup>75</sup>.

*Adopter de nouvelles réglementations.* La libéralisation des marchés financiers n'entraînera pas automatiquement l'émergence d'institutions de microcrédit, à moins que la réglementation qui empêche leur pénétration sur les marchés ne soit modifiée. Les réglementations qu'il faut modifier touchent le droit fiscal, le code civil et le droit bancaire. Par exemple, la réglementation qui exige un capital important peut décourager les établissements bancaires de microfinancement. Aux Philippines, de nouvelles réglementations ont favorisé l'ouverture d'institutions de microfinancement supplémentaires. Les institutions de microfinancement ne sont plus obligées de réclamer un montant en nantissement, les relevés de dépenses et de revenus et les déclarations fiscales des postulants. La nouvelle réglementation a aussi abaissé le montant en capital exigé – soit seulement 100 000 \$, alors qu'il est de 50 millions de dollars pour les banques commerciales<sup>76</sup>.

En Bolivie et au Pérou, les nouvelles réglementations ont permis la création d'intermédiaires financiers spécialisés (qui ne sont pas des banques) pour les micro et petites entreprises. Il s'agit par exemple de fonds financiers privés et de Caja de Los Andes, en Bolivie, ainsi que des entités de développement des micro et petites entreprises (EDPYME), au Pérou. Ce sont des intermédiaires financiers réglementés qui sont plus avantageux que les banques commerciales. Ceux-ci exigent moins de capital, de réserve et de provisions et ils possèdent des structures de coûts plus modestes et une flexibilité et réactivité plus grandes. De nombreuses ONG de type commercial et de nouvelles entreprises en Bolivie deviennent des fonds financiers privés. Le rayonnement s'accroît ainsi de manière spectaculaire, bien que certains de ces fonds rencontrent de sérieux problèmes de remboursement. L'intensification de la concurrence influence les institutions de microfinancement. On estime aujourd'hui qu'un tiers des 600 000 micro-entreprises boliviennes ont recours aux services d'une institution de microfinancement<sup>77</sup>.

### *La capacité organisationnelle locale*

Les stratégies liées à la microfinance dépendent de la capacité organisationnelle locale des groupes de pauvres et d'autres fédérations.

D'autres éléments en dépendent également. L'émergence du microfinancement dans les dernière décennies a confirmé deux faits : d'une part, que les personnes pauvres sont fort capables d'emprunter et de rembourser dans un contexte commercial et, d'autre part, qu'elles ont grandement besoin d'instruments d'épargne pratiques. De nombreuses innovations institutionnelles dépendent de la capacité des personnes, particulièrement des plus pauvres, à constituer des groupes. Les approches de groupe, qui permettent aux personnes pauvres d'utiliser leur capital social comme garantie, réduisent les risques et les coûts de transaction pour l'institution de microfinancement. Ainsi, les maigres actifs des personnes pauvres ne sont plus un obstacle et elles peuvent apprendre les unes des autres.

Le groupe a des incidences positives sur d'autres innovations menant à la viabilité financière, dont des remboursements par petits montants plus fréquents. Certaines innovations sont destinées à compenser les informations inégales. Par exemple, on prête de petits montants à court terme et l'on accroît progressivement l'importance du prêt pour ceux ayant un bon dossier de crédit. Un certain montant d'épargne forfaitaire peut aussi être imposé afin d'établir l'engagement des clients et leur capacité à rembourser le prêt. En insistant sur une stricte discipline pour le remboursement, les personnes pauvres sont devenues non plus des bénéficiaires, mais plutôt des clients et des consommateurs capables de gérer leurs propres affaires.

D'autres mécanismes institutionnels s'appuient sur les groupes car ils constituent la manière la plus efficace de rejoindre les personnes, particulièrement les plus démunies. Utiliser des TIC pour tracer les antécédents de crédit ou éduquer et conscientiser la population à d'autres questions sociales font partie de ces mécanismes.

En revanche, les prêts de groupes ne sont pas toujours appropriés. Les prêts individuels conviennent mieux aux personnes ayant un dossier de crédit, une meilleure éducation, de plus grandes compétences, des revenus plus élevés, et qui ont besoin de prêts plus importants. Les prêts individuels conviennent aussi dans les cas de conflits ou de divisions sociales profondes, ou dans certains contextes urbains.

### **Gérer la vulnérabilité : assurance et logement**

Les personnes pauvres souhaitent accéder aux finances non seulement pour avoir des moyens de subsistance, mais aussi pour surmonter les imprévus, préserver leur bien-être personnel et celui de leur ménage. Posséder une maison ou un bail garanti, s'assurer contre les imprévus

(comme les problèmes de santé) sont des éléments importants pour réduire la vulnérabilité des personnes pauvres. Pourtant, des exigences imposées par la réglementation aux compagnies d'assurance – qui doivent avoir des capitaux élevés pour démarrer – nuisent actuellement aux plus petites entreprises qui desservent une clientèle constituée de la tranche la plus pauvre de la population. Deux types d'innovation existent : la micro-assurance et les prêts au logement. Les bénéficiaires de la micro-assurance permettent aux personnes pauvres de se protéger face aux coûts associés à la maladie, au décès, au vol ou aux biens endommagés. Les prêts au logement assurent les actifs et soutiennent les personnes pauvres qui travaillent à partir de leur domicile.

Tous ces exemples prometteurs dépendent des groupes de pauvres et de leur capacité à s'organiser. En Inde, l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) propose un plan de sécurité sociale intégré à ses membres, surtout des femmes pauvres du secteur non structuré, plus particulièrement des travailleuses à domicile et des vendeuses ambulantes. Le plan inclut des subventions de la Life Insurance Corporation et de la United India Insurance Company et couvre tous les risques fondamentaux de la vie : décès, veuvage, accident, maladie, maternité et perte de biens, d'équipement de travail ou de logement. L'assurance peut être obtenue en versant une prime annuelle ou un dépôt effectué à la banque de SEWA, et dont les intérêts permettent de payer la prime annuelle. En décembre 2000, le programme couvrait presque 30 000 membres<sup>78</sup>. En 2002, SEWA envisageait des moyens pour renforcer l'assise financière de la sécurité sociale et atteindre une pérennité administrative et financière à long terme, avec un montant de prime abordable pour ses membres. Enfin, SEWA espère éventuellement couvrir tous ses membres et leur famille. La Delta Life Insurance Company Ltd au Bangladesh, qui offre des services de micro-assurance par l'intermédiaire de Grameen Bima et de Gono Bima, fait aussi des efforts pour assurer les personnes pauvres<sup>79</sup>. Au Cambodge, une ONG française, le Groupe de recherche et d'échanges technologiques (GRET), pilote un programme qui propose une assurance santé et un accès aux infrastructures de premiers soins pour les familles pauvres de deux communes proches de Phnom Penh<sup>80</sup>.

Dans plusieurs pays, les associations et les coopératives de pauvres travaillent avec les autorités locales et les banques pour faire valoir leurs besoins en matière de sécurité de bail et de logement, particulièrement dans les quartiers défavorisés urbains. À Mumbai, en Inde, un membre de la Fédération nationale des habitants de taudis a pu acquérir des terres, des logements et des services de base pour les membres. Il a

d'abord mobilisé les épargnes des membres, puis négocié l'achat de la terre avec les autorités locales et obtenu du financement additionnel par le biais de la Corporation pour le développement immobilier et financier.

Les grandes organisations de pauvres qui souhaitent accroître leur portée doivent aussi accéder à des prêts temporaires ou cautionnés plus importants. Il est difficile, même pour de grandes organisations de pauvres impliquées dans des activités productives, d'obtenir des prêts auprès des banques commerciales. La Société pour la promotion de centres de ressources du secteur (SPARC) – une ONG indienne ayant un investissement de départ de 530 \$ et ni bilan ni bien à offrir à titre de garantie – s'est pourtant vu accorder un prêt cautionné de 9,5 millions de dollars par une banque commerciale privée grâce à ses antécédents en matière de services communautaires. La SPARC a ainsi pu obtenir un contrat de construction pour 320 toilettes communautaires à Mumbai, et accroître les services offerts aux personnes pauvres par l'entremise de la Fédération nationale des habitants de taudis<sup>81</sup>.

L'Association des chiffonniers Payatas, une association enregistrée, répond aux besoins des 300 000 chiffonniers qui vivent sur une décharge municipale de 15 hectares à Quezon City, aux Philippines. La formation du groupe a favorisé la mobilisation des épargnes et l'acquisition légale de terres par ses membres grâce à des prêts destinés à rénover les maisons et à acheter du terrain. En 1999, les membres de l'association avaient épargné 283 000 \$ et étaient en pourparlers avec le gouvernement afin d'acquérir des services de base et d'obtenir des nouvelles réglementations en faveur des personnes pauvres<sup>82</sup>. Au Guatemala, 50 000 squatters ont formé des coopératives et ont fait l'acquisition de terres par des moyens légaux, et ils remboursent fidèlement leurs prêts amortis sur 15 ans<sup>83</sup>. MiBanco, une institution de microfinancement qui dessert plus de 70 000 micro-entreprises au Pérou, a développé un programme qui est davantage apparenté à de la microfinance qu'à des prêts hypothécaires. Ce programme aide les personnes pauvres à revitaliser et à rénover progressivement leurs habitations. Le système nécessite des responsables de prêts bien formés et une bonne gestion de l'information pour suivre les antécédents de remboursements<sup>84</sup>.

## **Accéder à la justice et à l'aide juridique**

**L**es projets de réformes juridique et judiciaire créent un environnement légal qui favorise la responsabilisation de la gouvernance et l'autonomisation des pauvres en facilitant leur accès à la

justice grâce à plusieurs stratégies (tableau 3.5). La manière dont ces projets intègrent les éléments d'autonomisation est décrite en détail au chapitre 18.

L'objectif des réformes juridique et judiciaire est de construire des systèmes légaux basés sur la primauté du droit et comportant des lois connues de tous, qui sont renforcées systématiquement et non de façon arbitraire. Tous les citoyens sans exception doivent se plier aux règles, et l'État doit aussi s'y soumettre. Dans une société, la qualité des normes législatives et la manière dont elles sont respectées sont directement proportionnelles à la place laissée aux citoyens qui souhaitent s'impliquer dans les processus de prise de décision. La manière dont les institutions de l'État se soumettent à la loi influence grandement la vie quotidienne des citoyens, particulièrement celle des plus démunis, qui sont moins aptes à défendre leurs droits. La façon dont une société respecte les lois affecte son revenu national tout comme ses taux d'alphabétisation et de mortalité infantile<sup>85</sup>.

Des droits à la propriété et aux prestations clairement définis, et la certitude que ces droits seront défendus s'ils ont été brimés, sont déterminants pour persuader des centaines de milliers d'individus et de groupes de prendre des décisions et de faire des investissements qui contribuent à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté.

L'appui de la Banque mondiale aux réformes juridiques et sa vision des choses ont évolué. Initialement centrée sur le droit commercial et sur des questions étroitement liées au développement économique et à l'investissement étranger, la Banque privilégie maintenant une vision des réformes judiciaires qui respecte le point de vue des intervenants extérieurs, notamment celui des pauvres. Dans le but d'assurer une justice à tous, la réforme doit non seulement s'attarder à l'aspect technique (en construisant des tribunaux, en augmentant le nombre de juges ou en implantant des systèmes

**Tableau 3.5 Accroître l'accès des pauvres aux services judiciaires**

<i>Information</i>	<i>Démarginalisation par la participation</i>	<i>Responsabilisation</i>	<i>Capacité organisationnelle locale</i>
Les quatre projets comprennent des mécanismes destinés à assurer l'accès du public à l'information	Programme de réforme judiciaire, Guatemala  Programme de réforme judiciaire, Équateur	Modernisation de la Cour suprême, Venezuela	Projet des droits de propriété urbains, Pérou

informatiques), mais aussi donner lieu à des changements fondamentaux en matière de gouvernance et de normes sociales. Une loi qui ne prend pas en considération le contexte social et culturel n'aura aucun sens et, pour cette raison, elle ne sera ni renforcée ni respectée. Ce constat a initié deux changements: d'abord, utiliser des procédés participatifs et de consultation afin que les changements exigés et les nouvelles lois tiennent compte des intérêts de ceux qui sont le plus affectés<sup>86</sup>; ensuite, bien comprendre le droit coutumier – il peut être défavorable aux femmes ou porter préjudice à d'autres groupes d'exclus – et soutenir de manière appropriée les institutions de résolution de conflit traditionnelles.

Actuellement, plus de 480 projets financés par la Banque comportent des éléments de réforme juridique et judiciaire. En outre, 35 projets indépendants dans quatre régions différentes entreprennent de telles réformes par le biais de la transmission du savoir, du renforcement des capacités et de réformes législatives. Les projets de réformes juridique et judiciaire cherchent à: *a)* améliorer la justice administrative et responsabiliser les prises de décisions administratives, à un coût abordable pour tous; *b)* promouvoir une justice indépendante et la responsabilisation; *c)* améliorer l'éducation juridique; *d)* améliorer l'accès culturel, physique et financier des personnes pauvres au système juridique; et *e)* vulgariser et éduquer.

La plupart des projets encouragent une vaste participation des intervenants, dont ceux qui font partie du système judiciaire (comme les juges et les fonctionnaires de l'administration publique), les entreprises, les ONG et les citoyens, afin que la réforme juridique réponde aux besoins de ceux qui sont directement concernés. Des évaluations du secteur judiciaire sont en voie de devenir une procédure habituelle pour guider le processus de réforme.

De récents projets ont permis de tisser des liens solides et inhabituels avec certains groupes de la société civile. Au Venezuela, par exemple, on travaille en partenariat avec les juges pour assurer la responsabilisation et la transparence; en Équateur, on s'efforce de favoriser la communication sociale, la vulgarisation et l'éducation des citoyens; au Pérou, le Projet des droits de propriété urbains évalue, contrôle et vérifie les institutions.

Plusieurs mécanismes assurent la démarginalisation des personnes pauvres par la participation. Le programme de réforme judiciaire du Guatemala forme les juges et le personnel de la cour conformément à la culture et aux langues locales. Des projets en Colombie, au

Guatemala et au Pérou ont recours à une cour décentralisée ainsi qu'aux services de juges itinérants et de défenseurs publics. Les ONG offrent des services judiciaires à bas prix en Équateur, même si les coûts de transport sont parfois trop élevés pour ceux qui habitent des régions éloignées. Certains pays, dont le Salvador, ont mis en place des mécanismes alternatifs de résolution de conflit pour réduire les coûts et accélérer les audiences. Au Salvador, le ministère de la Justice propose des services de médiation et de consultation, et d'autres services destinés aux femmes ayant des problèmes familiaux pouvant souvent être résolus sans avoir recours aux tribunaux.

Les règlements et les lois sont le reflet de la culture et de la société. La discrimination fondée sur le genre fait partie des lois de nombreux pays. Une étude du droit au Népal, supervisée par la Banque mondiale, a identifié 54 lois qui lèsent les femmes. Parmi celles-ci, il y a des lois qui interdisent le transfert de la citoyenneté de la mère à ses enfants, des lois qui empêchent les femmes mariées d'hériter de la propriété, ou d'autres qui rendent le consentement du mari indispensable à leur admission dans une institution de formation<sup>87</sup>.

## Notes

1. Banque mondiale, 2001f.
2. Narayan et Shah, 2000a.
3. L'enquête de suivi des dépenses publiques de l'Ouganda est décrite plus en détail dans la partie de ce chapitre portant sur l'amélioration de la gouvernance nationale, et les quatre enquêtes sont expliquées au chapitre 22.
4. Reinikka et Svensson, 2002.
5. Document interne rédigé par Carmen Niethammer, 2001. Voir aussi <http://www.developmentmarketplace.org/>
6. Angrist *et al.*, 2001; King, Orazem et Wohlgemuth, 1998; King *et al.*, 1997; Patrinos et Ariasingam, 1997.
7. Estache, Foster et Wodon, 2001; Ryan et Sara, n.d.
8. La Banque mondiale a financé des projets de développement communautaire pour un montant s'élevant à 1,4 milliard de dollars pendant l'année fiscale 2001, et ce chiffre devait atteindre 2 milliards de dollars pour l'année fiscale 2002. Les projets dirigent les fonds directement vers les populations locales ou se servent du gouvernement local, d'ONG, de firmes privées ou du gouvernement central comme intermédiaire. Les projets accordent aux communautés le pouvoir de prendre des décisions concernant les investissements. Tous les modèles institutionnels tentent de reproduire cette synergie optimale entre les groupes communautaires et les autres acteurs.
9. Kessides, 1997; Venkataraman et Falconer, 1998.
10. Voir la deuxième partie, chapitre 17, pour en savoir davantage sur les associations de pauvres. Pour des informations supplémentaires sur le Albania Irrigation Rehabilitation Project, voir le site de l'International Network on Participatory Irrigation Management : <http://www.inpim.org/Countries/Albania/albania.html>

11. Banque mondiale, 2001b.

12. En mai 2001, on dénombrait 98 projets de fonds sociaux gérés par la Banque. Ces projets existaient dans 58 pays et représentaient un investissement total de 3,5 milliards de dollars. Quatre-vingt-seize pour cent des projets fermés ont obtenu la cote « satisfaisante » – un résultat bien supérieur à la moyenne. Trente-deux pour cent des fonds sociaux comprenaient parmi leurs objectifs la capacité organisationnelle locale; 18 % des projets privilégiaient l'autonomisation; 5 % optaient pour le capital social. Le rapport conclut que, puisque chaque communauté se concentre sur un seul sous-projet, les fonds sociaux s'avèrent utiles aux usagers et ne semblent pas produire de capital social (Rawlings, Sherburne-Benz et VanDomelen, 2001; Banque mondiale, 2001e).

13. Dans une étude de 2000 entrevues effectuées dans 53 villages du Rajasthan et du Madhya Pradesh, en Inde, on se penche sur les institutions gouvernementales décentralisées du Panchayat Raj. On établit que la majorité des villageois (65 %) ne s'étaient pas présentés aux réunions du *gram sabha* (conseil local) l'année précédente, et que seulement 7 % d'entre eux allaient aux réunions de façon régulière. Lors d'une analyse plus poussée, on a découvert que les efforts de développement du *gram panchayat* soulevaient moins d'intérêt que les autres activités de développement car les villageois sentaient qu'ils ne pouvaient influencer le processus, trouvaient qu'il y avait un niveau élevé de corruption et un manque de transparence. Grâce à des études économétriques, on conclut que l'ajout d'une source d'information supplémentaire accroît de plus de 5 % les probabilités de participation d'une personne (Alsop, Krishna et Sjoblom, 2001). Pour des informations supplémentaires concernant les expériences de décentralisation en Bolivie, aux Philippines et en Ouganda, voir Azfar, Kähkönen et Meagher, 2001; Faguet, 2000; Banque mondiale, 2000a.

14. Une analyse de 38 municipalités de la Bolivie a révélé que la *Loi de participation populaire* avait peu d'effet lorsque la présence des partis politiques, plutôt que des organisations locales ou des syndicats ruraux, était forte. Lorsque l'organisation de la vie communautaire est faible, des intérêts particuliers prennent le dessus sur les intérêts de l'ensemble de la population (Faguet, 2000).

15. Voir <http://www.ayudaurbana.com> et <http://www.cristal.gov.ar>

16. Paul, 2002; Paul et Sekhar, 2000.

17. Pour des informations supplémentaires sur Swabhimana, voir <http://www.savebangalore.org/> et <http://www.pacindia.org/>

18. Des stratégies en vue d'enrayer la pauvreté ont été entreprises dans approximativement 80 villes dans le monde, incluant Cali, en Colombie; Kampala, en Ouganda; Haiphong, au Viêt-nam; et Johannesburg, en Afrique du Sud.

19. Banque mondiale, 2001d.

20. Ocampo, 2001.

21. de Asis, 2000.

22. Ocampo, 2001.

23. Chattopadhyay et Duflo, 2001; Jain, 1996; Vyasulu et Vyasulu, 1999.

24. Ternopil Urban Development Agency, 2000.

25. ICPS, 1999.

26. Pour les données concernant la Bolivie, voir Faguet, 2000; Grootaert et Narayan, 2001; pour les données concernant l'Inde, voir Alsop, Krishna et Sjoblom, 2001; Jain, 1996; Vyasulu et Vyasulu, 1999.

27. Abdi, 2001; *the Hindu*, 2001.



28. Trente-huit municipalités boliviennes sondées ont eu un total impressionnant de 92 maires dans les 3,5 années de la période 1996-2000. Plus du quart de ces municipalités avaient un nouveau maire à chaque nouvelle année de la période de quatre ans (Faguet, 2000).

29. Quelques études qui se penchent sur les procédés de participation révèlent les forces et les faiblesses des expériences. Toutes s'accordent pour dire que les stratégies pour éduire la pauvreté ont permis aux citoyens de s'investir davantage dans l'identification des priorités et d'influencer davantage les stratégies visant la réduction de la pauvreté. La plupart d'entre elles soulignent aussi l'importance d'élargir, d'approfondir et d'institutionnaliser les procédés de participation. Voir <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/review/index.htm>

30. Voir <http://www.cristal.gov.ar>

31. Voir <http://www.femmesdumaroc.ma/plan.asp>

32. de Silva, 2001.

33. Les accomplissements incluent un surplus budgétaire de plus de 1,1 milliard de livres irlandaises en 1999, alors qu'il y avait en 1986 un déficit de 1,4 milliard de livres. Ceci a permis au gouvernement d'accroître ses dépenses publiques en matière de santé de 150 %, en éducation de 84 %, et en aide sociale de 70 % depuis 1987. Le taux de chômage connaît quant à lui une diminution, passant de 17,5 % à moins de 5 %. Des politiques sociales et des ententes salariales ont contribué à maintenir un climat social stable.

34. L'enquête Millennial Public Service, qui a utilisé la méthode du bulletin des citoyens auprès de plus de 36 000 ménages dans 24 États de l'Inde, vient de paraître et suscite l'intérêt des médias. L'enquête révèle les cotes accordées par les citoyens à la performance de cinq services publics essentiels : l'eau potable, la santé et les installations sanitaires, l'éducation et les services de garderie, le système de distribution public et les routes (Paul, 2002). En Guyane, la Banque mondiale soutient les efforts du gouvernement, qui cherche à renforcer le suivi et l'évaluation des organisations clés ayant des responsabilités de cet ordre. Le gouvernement obtient aussi l'aide de la Banque dans l'implantation d'un projet pilote communautaire concernant un système de suivi et d'évaluation visant à inclure davantage les personnes pauvres dans le processus.

35. Reinikka, 2001.

36. WIEGO, 2000a, b.

37. Cisneros, 1997.

38. Hallberg, 1999.

39. SFI, 2001b. Les données sont de 1998.

40. Les investissements de la Banque mondiale dans les PME pendant la période de 1997 à 2001 ont atteint 8,31 milliards de dollars (Banque mondiale 70 %, SFI 25 % et Multilateral Investment Guarantee Agency [MIGA] 5 %). Cinquante pour cent de l'aide va aux petites entreprises, 31 % aux moyennes entreprises et 19 % aux micro-entreprises. Les investissements de la SFI ne rejoignent pas les micro-entreprises. La plus grande partie de l'aide cible les firmes grâce aux marchés financiers en général et aux politiques et aux règlements en particulier. Pendant l'année fiscale 2001, 7 % de l'ensemble des investissements du Groupe de la Banque mondiale ciblaient les PME. Quatorze pour cent, ou 1,82 milliard de dollars, du portefeuille actuellement géré par la SFI est investi dans des PME, directement ou par l'entremise des marchés financiers et surtout en Europe et en Asie centrale, en Amérique latine et en Afrique. Le portefeuille actuel de la Banque mondiale pour les PME contient 5,96 milliards de dollars, et ses interventions touchent surtout

l'Amérique latine et les Antilles, l'Afrique et l'Asie de l'Est. Les investissements rejoignent différents secteurs, dont l'agriculture (41 %), les finances (15 %) et la protection sociale (11 %). Une plus petite partie va à l'environnement, à l'éducation, au pouvoir, au transport et au développement urbain (Webster, Kochar et Raissian, 2001).

41. Quelques études de pays, comme celle menée par Kapoor, Mugwara et Chidavaenzi (1997) sur le Zimbabwe et le travail de la SFI concernant le relevé des pays (2000b), se penchent sur la problématique de l'évaluation du climat d'investissement et l'évaluation des contraintes auxquelles font face les PME.

42. Banque mondiale, 2002c.

43. Richardson, Ramirez et Haq, 2000.

44. Bayes, von Braun et Akhter, 1999; Narayan et Shah, 2000a. Voir aussi le site Internet de la Grameen Phone : <http://www.grameenphone.com/village.htm>

45. Voir le site Internet des organisations indigènes : <http://www.laneta.apc.org/rci/>

46. Voir le site du Guatemala MicroNet : <http://www.worldbank.org/pics/pid/gt55084.txt>

47. Voir les sites suivants : Naushad Trading Company (<http://www.ntclimited.com>); African Crafts (<http://www.africancrafts.com>); Novica (<http://www.novica.com>); Eziba (<http://eziba.com>); PeopLink (<http://PeopLink.org>).

48. Banque mondiale, 2002a.

49. Bhatnagar, 2000b.

50. de Soto, 2001.

51. Bell, Peters et Ndiweni, 1995; Carlton et Hancock, 2000; Kapoor, Mugwara et Chidavaenzi, 1997.

52. WIEGO, 2000a, b.

53. WIEGO, 2000a, b.

54. Tesoro, 2000.

55. Panaritis, 2001; Banque mondiale, 1998.

56. Bhatnagar, 2000a.

57. Voir Estache, Foster et Wodon, 2001. Voir aussi le site Smart Business Smart Development de la Banque mondiale : <http://www.worldbank.org/business>

58. Ceglie et Dini, 1999.

59. Ceglie et Dini, 1999.

60. SFI, 2000a. Voir aussi <http://mpdf.org>

61. Clara, Russo et Gulati, 2000.

62. Microcredit Summit, 2000; Women's World Banking, 1995. Le sommet sur le microfinancement rassemble des défenseurs, des donateurs, des praticiens, des institutions à vocation éducative, des institutions de financement internationales et des ONG. Le but de cette rencontre est d'offrir des formes de financement aux 100 millions de ménages les plus pauvres de la planète avant 2005.

63. Des analyses récentes d'institutions de microfinancement rentables ont révélé trois éléments que les organisations internationales doivent soutenir : renforcer les capacités des institutions de microfinancement; entreprendre des démarches pour créer des liens avec les marchés structurés; promouvoir les réformes. On peut inclure deux autres éléments : la viabilité financière et l'innovation qui respectent les besoins de la clientèle pauvre (Ledgerwood, 1999; Rhyne, 2001).

64. Ledgerwood, 1999.

65. BID, 1998; Schreiner, 2000. De bons systèmes de gestion financière sont un préalable aux innovations telles que la cotation du crédit.

66. Nelson, 1999.
67. Microfinance Gateway, 1999.
68. Nelson, 1999.
69. Paulson et McAndrews, 1998.
70. Paulson et McAndrews, 1998.
71. Mukherjee, 1997; Patten, Rosengard et Johnson, 2001.
72. Baydas, Graham et Valenzuela, 1997; Christen, 2000.
73. Glosser, 1994; Otero et Rhyne, 1994.
74. SFI, 2001a.
75. SFI, 2000c.
76. Lucas, 2001; Vogel, Gomez et Fitzgerald, 1999.
77. BID, 1998.
78. McCord, Isern et Hashemi, 2001.
79. Ahmed, 2001.
80. CGAP, 2001.
81. Balaram, 2001a, b.
82. Microentreprise Best Practices, 2000.
83. Kessides, 1997.
84. Malhotra, Brown et García, n.d.
85. Dollar, 2000; Hellman *et al.*, 2000; Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 1999.
86. Le projet de réforme judiciaire du Guatemala incluait des tables rondes avec 1 000 individus ou organisations, dont des juges, des écoles de droit, des intérêts du secteur privé et des groupes de la société civile. Une étude récente semblable rassemble les propos de 200 juges, avocats, législateurs, gens d'affaires, journalistes, académiciens et représentants officiels de l'aide au développement provenant de cinq pays en Europe de l'Est et en Asie centrale. Elle soutient que le dialogue est un élément clé des réformes et démontre le potentiel de ces régions en matière de développement (Dietrich, 2000).
87. Ofosu-Amaah, 2001.



## Les fruits de l'expérience

Les institutions structurées et non structurées d'une société reflètent son histoire, sa culture, sa vie politique et sa géographie. Les démarches pour autonomiser les pauvres afin qu'ils participent à la gouvernance ou aux activités de marché et qu'ils investissent dans leurs propres actifs doivent donc tenir compte des contextes spécifiques. Certains projets et mesures sont particulièrement innovateurs et instructifs. Ces enseignements méritent d'être intégrés de manière plus systématique aux stratégies pour réduire la pauvreté.

Une démarche pour réduire la pauvreté qui préconise l'autonomisation doit, en marge des mesures et des mécanismes institutionnels spécifiques, s'intéresser à la *façon* dont se déroule le développement ou l'implantation des procédés. L'encadré 4.1 contient dix grands enseignements tirés de contextes différents. Une approche d'autonomisation doit tenir compte de ces connaissances.

L'analyse des projets et des travaux analytiques montre le progrès accompli au niveau des partenariats avec les pauvres en ce qui a trait à la coproduction des biens publics locaux, particulièrement dans les domaines de l'éducation de base et de la gestion des ressources naturelles. Pourtant, de nombreux projets, qu'ils soient sectoriels ou multi-sectoriels, gagneraient à accorder davantage d'importance à l'accès à l'information, à la responsabilisation et à la capacité organisationnelle locale. Ces éléments assurent la viabilité des projets à long terme et éliminent les risques de captation par les élites locales. Jusqu'à présent, peu de projets observent les changements en ce qui concerne les niveaux d'autonomisation et de capacité organisationnelle locale.

Il faudrait renforcer davantage la gouvernance axée sur la demande dans les projets et les mesures qui touchent à l'amélioration de la gestion des affaires publiques locale et nationale. Même lorsque

**Encadré 4.1 Les fruits de l'expérience**

*Le respect, la confiance et les relations sociales sont importants.* Les politiques de développement ne sont pas une science exacte. Les meilleures idées techniques doivent être communiquées, appropriées et défendues par chaque pays. Il faut investir du temps, des compétences, des ressources et de la patience pour parvenir à des consensus et gagner la confiance des gens. Les intervenants auront peu d'occasions d'établir des liens de confiance et les accords resteront fragiles si l'on n'investit pas dans ces procédés participatifs. La rupture des accords nuit au processus de réformes et nourrit l'opportunisme politique étroit.

*Les procédés participatifs et la gestion des conflits vont de pair.* Les procédés participatifs qui conduisent différents groupes d'intervenants à décider ensemble des priorités à établir, des règlements à modifier et des ressources à partager sont, par définition, susceptibles de générer des conflits. Pour cette raison, les procédés participatifs devraient avoir des règles de participation clairement définies, ainsi que des règles et des mécanismes de résolution des conflits reconnus et acceptés par tous.

*Les défenseurs et les alliances d'un pays initient le changement.* Un changement à grande échelle est très souvent dû à l'initiative d'innovateurs influents, qu'ils œuvrent ou non au gouvernement. Les innovations et le soutien aux réformes politiques se consolident lorsque les alliances s'établissent à travers les classes et les secteurs. Les innovations sont aussi davantage intégrées grâce à l'apprentissage entre pairs et aux échanges horizontaux, par exemple entre les ministres, les maires ou les populations. D'autres parties ont d'importants rôles à jouer au niveau du soutien et de la diffusion de l'information outre les frontières.

*Les acteurs clés doivent s'unir.* Des changements à grande échelle pour réduire la pauvreté sont possibles et efficaces lorsque les quatre acteurs clés (l'État, le secteur privé, la société civile et les personnes pauvres) modifient leur façon d'interagir. Il faut privilégier des forums où les acteurs clés se rassemblent pour s'écouter et travailler ensemble à la conception des mesures et des institutions. Chaque intervenant a des forces qui complètent celles des autres.

*Les quatre éléments de l'autonomisation fonctionnent en synergie.* L'accès à une information compréhensible et opportune, la démarginalisation par la participation, les mécanismes de responsabilisation et l'investissement dans la capacité organisationnelle locale se renforcent mutuellement et contribuent à réduire la pauvreté. Alors que des progrès ont été réalisés au niveau de la participation, les trois autres éléments – accès à l'information, mécanismes de responsabilisation et capacité organisationnelle locale – pourraient être encore plus importants. Ces domaines devront continuellement être mis à jour afin de refléter les connaissances acquises.

*Les formes de participation directes et intensives ne conviennent pas toujours.* Les coûts de participation imposés aux pauvres pouvant être élevés, il importe de bien cibler les objectifs et la valeur ajoutée liés à leur participation. Il est parfois simplement nécessaire de connaître les priorités des personnes pauvres, leurs ressources et les contraintes qui guident leurs décisions, que ce soit pour l'utilisation d'une source d'eau ou pour la décision de faire instruire ou non leurs enfants. Cette information peut être utilisée pour concevoir des réformes et des programmes qui conviennent le mieux aux pauvres, hommes et femmes, dans un contexte donné.

*Il faut considérer en premier lieu le contexte dans lequel les défavorisés évoluent.* En observant le monde du point de vue des pauvres et en cherchant la mesure qui convient le mieux au contexte politique, économique, social et institutionnel donné,

il est possible de prévenir bien des erreurs. Cet état d'esprit doit être accompagné d'un désir d'apprendre sur le tas.

*La capacité locale, plus particulièrement la capacité des pauvres à prendre des décisions rationnelles et à gérer efficacement le développement des ressources, est habituellement sous-estimée.* Les personnes pauvres gèrent souvent les ressources plus efficacement que d'autres agences lorsqu'on leur en donne l'occasion, bien qu'elles puissent avoir besoin d'embaucher des experts techniques dans certains domaines. Le personnel des instituts de recherche locaux et de l'administration locale est également sous-estimé. Le manque de gratification et de mesures de découragement ou encore le manque de fonds pour financer des initiatives sont plus souvent un problème que le manque de compétence.

*On ne s'intéresse pas assez aux organisations dont les pauvres sont membres.* Les femmes et les hommes pauvres d'un peu partout au monde ont organisé, en marge des communautés, des réseaux fédérés ayant une représentation nationale. Parmi ces réseaux figurent des associations de producteurs et d'agriculteurs, des réseaux de personnes habitant des quartiers défavorisés et des syndicats. Ces organisations, de même que celles de la société civile comme les instituts de gestion des entreprises ou les chambres de commerce, ont un rôle important à jouer et doivent faire partie des pour-parlers et de la mise en œuvre des projets lorsque cela est nécessaire.

*Si l'on modifie les règlements et les processus institutionnels, il est possible d'obtenir de vastes changements.* Réduire la pauvreté, c'est améliorer les choses à grande échelle. Pour relever ce défi, il faut reproduire les expériences réussies, ce qui signifie modifier les régimes de régulations et de politiques en fonction des succès, des échecs, des expériences des pauvres et des réalités institutionnelles. Pourtant, il ne suffit pas de changer les règles. Pour mettre en place de nouvelles réglementations, il faut d'abord : éduquer les intervenants de tous les niveaux, y compris les fonctionnaires; reconnaître la nécessité de modifier les valeurs et les comportements; soutenir la capacité institutionnelle pour mettre en œuvre et gérer les processus de changements; s'assurer de la responsabilisation envers le public; et contrôler, évaluer et redéfinir les règles à la lumière de l'expérience.

de nouvelles réglementations permettent aux pauvres et aux autres citoyens de prendre part aux décisions qui concernent l'attribution des ressources locales, le manque d'information et la faiblesse des organisations de pauvres et de la société civile nuisent à l'utilisation optimale des nouvelles règles et des mécanismes de régulation et de responsabilisation. Les stratégies pour améliorer la gouvernance et pour réduire la pauvreté ont tendance à se concentrer uniquement sur les systèmes structurés et ont peu de liens avec ceux qui travaillent au niveau de la communauté. Le défi est d'harmoniser les changements en matière de réglementation avec les efforts pour renforcer la capacité des citoyens, particulièrement des pauvres, à gérer la gouvernance et à exiger du gouvernement qu'il soit comptable de ses actes.

Les prêts au soutien budgétaire peuvent cibler l'accès à l'information et la responsabilisation des citoyens pour améliorer les actions gouvernementales en faveur des pauvres. Dans la plupart des

contextes, il s'agit d'un nouveau défi à relever pour les organisations de la société civile. Pour être efficace, le retour d'information de la part des citoyens doit être considéré dans l'affectation des ressources et dans les décisions concernant la restructuration. Ainsi, il est indispensable d'investir dans les capacités d'une multitude d'organisations de la société civile, y compris les instituts de recherche, les ONG dédiées aux plus démunis et les organisations de pauvres, afin qu'elles soient capables de jouer ces nouveaux rôles efficacement.

Les indicateurs de résultats et le suivi des performances du développement nécessitent l'implication des citoyens. Plutôt qu'une participation directe aux événements, on mettra en place des mécanismes institutionnels qui favoriseront l'implication des pauvres et des autres citoyens des pays à revenu moyen et en voie de développement dans l'élaboration des politiques, dans le suivi des dépenses publiques et dans la prestation des services de base.

Lorsque la pauvreté est répandue, on parvient à stimuler la croissance économique grâce aux efforts de millions de pauvres qui travaillent principalement dans l'agriculture et dans le secteur non structuré. Un accès facilité aux informations sur les marchés, une réduction des coûts de transaction pour les fournisseurs de services grâce aux TIC, des procédures d'enregistrement et de dépôt de licences plus simples et un investissement dans les organisations d'affaires, les réseaux et les grappes d'entreprises figurent au nombre des démarches visant à rendre les pauvres plus autonomes économiquement. Comprendre le climat d'investissement des micro, petites et moyennes entreprises occupe ainsi une place centrale dans les stratégies pour réduire la pauvreté. Les pauvres peuvent accéder aux opportunités économiques plus facilement si on lève les barrières politiques, sociales et informationnelles ainsi que celles qui sont liées aux infrastructures. Des études portant sur les micro-entreprises peuvent fournir des informations précieuses sur les contraintes rencontrées par ces entrepreneurs.

La primauté du droit et l'accès à une justice impartiale sont des éléments déterminants pour favoriser la croissance économique et pour protéger les droits fondamentaux et les actifs des citoyens, particulièrement ceux des personnes pauvres. Des projets récents financés par la Banque visent à circonscrire et à évaluer les contraintes des pauvres dans un contexte socioculturel plus large. La vulnérabilité des pauvres diminue lorsqu'ils possèdent des actifs et détiennent un droit de résidence fiable.

## Conclusion

En s'inspirant du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 – La parole est aux pauvres*, des expériences en cours et des travaux analytiques, on trace dans cet ouvrage une démarche d'autonomisation destinée à contribuer au renforcement de l'efficacité de développement de la Banque mondiale. On souhaite aussi, grâce à ce livre, contribuer aux efforts pour enrayer la pauvreté et faire progresser le développement axé sur la démarginalisation.

L'autonomisation des personnes pauvres est une fin en soi, et elle est aussi déterminante pour le développement. Une démarche d'autonomisation n'est pas une stratégie isolée mais une façon de fonctionner visant à améliorer graduellement les choses. Les pauvres sont considérés comme étant des acteurs fondamentaux du processus de réduction de la pauvreté. Que ce soit dans le cadre des projets, des prêts en faveur des réformes ou du travail analytique – tel que pour le suivi des dépenses publiques –, on doit chercher à davantage toucher les citoyens grâce aux quatre éléments de l'autonomisation : accès à l'information, démarginalisation par la participation, mécanismes de responsabilisation et capacité organisationnelle locale. Bien que ces quatre éléments se retrouvent dans de nombreux projets qui ont porté leurs fruits, chaque projet doit être adapté au contexte particulier.

Ces démarches d'autonomisation méritent d'être approfondies et reflétées systématiquement dans le travail de la Banque auprès de différents pays, réseaux et secteurs. Il faudrait également les incorporer au travail analytique et aux programmes de crédit de la Banque. Pour guider les efforts des différents secteurs et réseaux de la Banque qui soutiennent le développement local et continuer à tirer des enseignements des expériences en cours, il faudra faire preuve de leadership. Il reste encore beaucoup de choses à apprendre au sujet de l'autonomisation. Un vaste programme de suivi et de recherche doit encadrer la conception et la mise en œuvre des programmes et des réformes.

Les organisations qui adoptent l'autonomisation comme objectif clé doivent aussi intégrer des procédés et des comportements d'autonomisation à l'interne. Les personnes pauvres qui côtoient les institutions expriment le désir d'être traitées avec respect, honnêteté, bienveillance et dignité. Par définition, des démarches d'autonomisation englobent des comportements qui renforcent chez les gens leur assurance et leur confiance en eux. Des débats sur les normes informelles et les comporte-



ments qui favorisent la propriété, la dignité et le respect sont nécessaires au dialogue sur la réforme institutionnelle dans les pays, dans les organisations de soutien et au sein de la Banque mondiale.

## Références

- Abdi, S. N. M. 2001. « India: New Law Empowers Citizens to Sack Corrupt Mayor », *South China Morning Post*, Hong Kong, 13 avril.
- Abhyankar, Sham et Parameswaran Iyer. 2001. « Why Some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others », Washington, D.C., Banque mondiale, Asie du Sud, Water and Sanitation Program, document interne, 27 mars.
- Ahmed, Mosleh Uddin. 2001. « Delta Life Insurance Company Bangladesh », Washington, D.C., Institut de la Banque mondiale, document présenté à l'atelier « Innovations in Microfinance », 20 mars. En ligne : <http://www.worldbank.org/wbi/banking/microfinance2001/presentations/uddinahmed.ppt>
- Alsop, Ruth, Anirudh Krishna et Disa Sjoblom. 2001. « Inclusion and Local Elected Governments: The Panchayat Raj System in India », Washington, D.C., Banque mondiale, Asie du Sud, Unité sectorielle du développement social, Social Development Paper 37.
- Alsop, Ruth, Disa Sjoblom, Ceema Namazie et Pawan Patil. 2001. « Community Level User Groups in Three World Bank Aided Projets: Do They Perform as Expected? », Washington, D.C., Banque mondiale, India Country Management Unit et le Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Asie du Sud.
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King et Michael Kremer. 2001. « Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment », Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper W8343. En ligne : <http://papers.nber.org/papers/W8343.pdf>
- Appleton, Simon, Tom Emwanu, Jonhson Kagugube et James Muwonge. 1999. « Changes in Poverty in Uganda, 1992-1997 », Oxford (Royaume-Uni), Centre for the Study of African Economies. En ligne : <http://www.economics.ox.ac.uk/CSAAdmin/workingpapers/pdfs/9922text.pdf>
- Azfar, Omar, Satu Kähkönen et Patrick Meagher. 2001. « Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings », College Park (Mar.), Université du Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/synthesispaper.pdf>
- Balaram, Gunvanthi. 2001a. « Community Service Gives Credibility », *Times of India*, Bombay, 17 août.
- Balaram, Gunvanthi. 2001b. « NGO Cashes in on Track Record, SPARC History », *Times of India*, Bombay, 17 août.
- Banque mondiale. 1998. « Urban Property Rights Project, Peru (P039086) », Washington, D.C., Région de l'Amérique latine et des Antilles et Gestion du secteur public, document d'évaluation de projet (PAD).
- Banque mondiale. 2000a. « Bolivia: From Patronage to a Professional State », *Bolivia Institutional and Governance Review*, Vol. 1: Main Report, no 20115-

- BO, Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Région de l'Amérique latine et des Antilles.
- Banque mondiale. 2000b. « Participation Process Review », Washington, D.C., Département de l'évaluation des opérations, document préliminaire, 27 octobre.
- Banque mondiale. 2000c. *World Development Report 2000/2001 : Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/report/index.htm>
- Banque mondiale. 2001a. « Decentralization and Governance: Does Centralization Improve Public Service Delivery ? », *PREM Notes*, vol. 55, Washington, D.C., Bureau du Vice-Président, Économie du développement et Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), juin.
- Banque mondiale. 2001b. « Empowering the Poor through Decentralization: Brazil Rural Poverty Alleviation Program », *Social Development Notes*, vol. 51, Washington, D.C., Réseau Développement écologiquement et socialement durable.
- Banque mondiale. 2001c. *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights, Resources, and Voice*, New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale. 2001d. « Porto Alegre: Brazil Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management », Washington, D.C., Département du développement social, Groupe thématique sur la participation, étude de cas sur l'engagement civil dans les dépenses publiques. En ligne : <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/cepemcase1.htm>
- Banque mondiale. 2001f. « Strategic Directions for FY02-FY04: Implementing the World Bank's Strategic Framework », Washington, D.C. En ligne : <http://www.worldbank.org/html/extdr/strategypapers/directions.pdf>
- Banque mondiale. 2001g. « Voice of the Poor and Taming of the Shrew: Evidence from the Bolivia Public Official's Survey », document préliminaire, 15 février.
- Banque mondiale. 2001h. « Why some Village Water and Sanitation Committees Are Better than Others: A Study of Karnataka and Uttar Pradesh (India) », New Delhi, Région de l'Asie du Sud, Water and Sanitation Program, document interne. En ligne : [http://www.wsp.org/pdfs/sa\\_ybetter.pdf](http://www.wsp.org/pdfs/sa_ybetter.pdf)
- Banque mondiale. 2002a. « Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy », Washington, D.C., Département des technologies de l'information et des communications mondiales (GICT). En ligne : [http://info.worldbank.org/ict/ICT\\_ssp.html](http://info.worldbank.org/ict/ICT_ssp.html)
- Banque mondiale. 2002b. « Issues Paper for a World Bank Social Development Strategy », Washington, D.C., Département du développement social, document préliminaire.
- Banque mondiale. 2002c. « Private Sector Development Strategy: Directions for the World Bank », Washington, D.C., Département du développement du secteur privé. En ligne : <http://www.worldbank.org/strategy/index.asp>
- Baume, Elaine, Mercedes Juarez et Hilary Standing. 2001. « Gender and Health Equity Resource Guide », Brighton (Royaume-Uni), University of Sussex, Institute of Development Studies. En ligne : <http://www.ids.ac.uk/bridge/Reports/Geneq.pdf>
- Baydas, Mayada, Douglas Graham et Liza Valenzuela. 1997. « Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World », *Microenterprise Best Practices*, Bethesda (Mar.), Development Alternatives, Inc. En ligne : <http://www.mip.org/pdfs/mbp/commer.pdf>

- Bayes, Abdul, Joachim von Braun et Rasheeda Akhter. 1999. « Village Pay Phones and Poverty Reduction : Insights from a Grameen Bank Initiative in Bangladesh », Bonn, ZEF. En ligne : [http://www.zef.de/download/zef\\_dp/zef\\_dp8-99.pdf](http://www.zef.de/download/zef_dp/zef_dp8-99.pdf)
- Bell, Robin, Geoffrey Peters et Mehlo Ndiweni. 1995. « Zimbabwe: Financial Sector Assessment », Bethesda (Mar.), USAID, GEMINI Technical Report 5.
- Bhatnagar, Subhash. 2000a. « Empowering Dairy Farmers through a Dairy Information & Services Kiosk », Washington, D.C., Banque mondiale, Secteur public, E-Government Case Study. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/diskcs.htm>
- Bhatnagar, Subhash. 2000b. « Land/Property Registration in Andhra Pradesh », Washington, D.C., Banque mondiale, Secteur public, E-Government Case Study. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/cards.htm>
- BID (Banque interaméricaine de développement). 1998. « Microfinance Meets the Private Sector », *Microenterprise Development Review*, vol. 1, mai. En ligne : <http://www.iadb.org/sds/doc/1274eng.pdf>
- Bourguignon, François, Francisco H.G. Ferreira et Philippe G. Leite. n.d. « Beyond Oaxaca-Blinder : Accounting for Differences in Household Income Distributions », Washington, D.C., Banque mondiale, document préliminaire.
- Carlton, Andy et David Hancock. 2000. « ISTARN : An Experimental Approach to Informal Sector Business Support in Zimbabwe », Genève, Organisation internationale du travail (OIT). En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/istgtz.htm>
- Ceglie, Giovanna et Marco Dini. 1999. « SME Cluster and Network Development in Developing Countries : The Experience of UNIDO », Rio de Janeiro, document présenté à la conférence « Building a Modern and Effective Development Service Industry for Small Enterprises », 2 au 5 mars. En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm>
- CGAP (Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres). 2001. « GRET (Cambodia) : Extending Health Insurance to Reduce Vulnerability », Washington, D.C., Pro-Poor Innovation Challenge Round 3. En ligne : [http://www.cgap.org/html/mfis\\_funding\\_ppic.html](http://www.cgap.org/html/mfis_funding_ppic.html)
- Chandrakirana, Kamala. 1999. « Local Capacity and Its Implications for Development : The Case of Indonesia. A Preliminary Report : Local-Level Institutions Study », Jakarta, Banque mondiale.
- Chattopadhyay, Raghavendra et Esther Duflo. 2001. « Women's Leadership and Policy Decisions : Evidence from a Nationwide Randomized Experiment in India », Boston, Université de Boston, Institute for Economic Development, IED Discussion Paper 114.
- Christen, Robert Peck. 2000. « Commercialization and Mission Drift : The Transformation of Microfinance in Latin America », Washington, D.C., Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP). En ligne : [http://www.cgap.org/assets/images/LAC\\_Commercializationfinal.pdf](http://www.cgap.org/assets/images/LAC_Commercializationfinal.pdf)
- Cisneros, Susana Pinilla. 1997. « Banking on the Poor : Peru's Small and Micro Enterprise Sector », *Development in Practice*, vol. 7, n° 2, p. 130-139.
- Clara, Michele, Fabio Russo et Mukesh Gulati. 2000. « Cluster Development and BDS Promotion : UNIDO's Experience in India », Hanoi, document présenté à la conférence internationale « Business Services for Small Enterprises in Asia : Developing Markets and Measuring Performance », 3 au 6 avril. En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>

- Coalition populaire pour éliminer la faim et la pauvreté. 1995. « Empowerment of the Poor », Bruxelles, Conférence sur la faim et la pauvreté, Discussion Paper 1, 20-21 nov.
- Collier, Paul. 2000. « Economic Causes of Civil Conflict and Their Implications for Policy », Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/civilconflict.pdf>
- Comité sur le développement (Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and the Fund on the Transfer of Real Resources to Developing Countries). 2002. « Development Effectiveness, Partnership, and Challenges for the Future », Washington, D.C., Banque mondiale et Fonds monétaire international (FMI), document préparé par le personnel de la Banque mondiale pour la réunion du comité sur le développement, DC-2002-0006, 21 avr.
- de Asis, Maria Gonzalez. 2000. « Reducing Corruption : Lessons from Venezuela », *PREM Notes*, Washington, D.C., Banque mondiale, Bureau du Vice-Président, Économie du développement et le Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), vol. 39, mai. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/PREMnote39.pdf>
- de Silva, Luiz Pereira. 2001. « Pro Poor Growth in South Africa », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur de la lutte contre la pauvreté, présentation interne, 17 avr.
- de Soto, Hernando. 2001. « Why Capitalism Works in the West but Not Elsewhere », *International Herald Tribune*, 5 janvier. En ligne : <http://www.iht.com/articles/6349.html>
- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York, Basic Books. Trad. française: *Le Mystère du capital. Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Nouveaux Horizons, 2002.
- Département de l'évaluation des opérations (OED). 2000. « Lessons on Community-Driven Development », *Lessons and Practices*, Washington, D.C., Banque mondiale, vol. 12.
- Dietrich, Mark K. 2000. *Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries*, Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : [http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr\\_eca.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf)
- Dollar, David et Aart Kraay. 2000. « Property Rights, Political Rights, and the Development of Poor Countries in the Post-Colonial Period », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, document préliminaire. En ligne : <http://www.worldbank.org/research/growth>
- Dollar, David et Roberta Gatti. 1999. « Gender Inequality, Income, and Growth : Are Good Times Good for Women ? », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM). En ligne : <http://www.worldbank.org/gender/prr/wp1.pdf>
- Dollar, David. 2000. « Confederation of Indian Industries and World Bank Firm Analysis and Competitiveness Survey », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, présentation interne, nov.
- Estache, Antonio, Vivien Foster et Quentin Wodon. 2001. « Infrastructure Reform and the Poor: Learning from Latin America's Experience », Washington, D.C., Banque mondiale, LAC Regional Studies Program, WBI Studies in Development, Finances, secteur privé et infrastructure.

- Faguet, Jean-Paul. 2000. « Does Decentralization Increase Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Public Economics, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2516. En ligne : [http://econ.worldbank.org/files/1332\\_wps2516.pdf](http://econ.worldbank.org/files/1332_wps2516.pdf)
- Galasso, Emanuela et Martin Ravallion. 2000. « Local Knowledge vs. Local Accountability? Decentralized Targeting of an Anti-Poverty Program », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement.
- Glosser, Amy J. 1994. « The Creation of BancoSol in Bolivia », dans M. Otero et E. Rhyne (éds.), *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press.
- Grootaert, Christiann et Deepa Narayan. 2001. « Local Institutions, Poverty, and Household Welfare in Bolivia », Washington, D.C., Banque mondiale, Département du développement social et le Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2644.
- Hallberg, Kristin. 1999. « Small and Medium Scale Enterprises: A Framework for Intervention », Washington, D.C., Banque mondiale, Small Enterprise Unit, Département du développement du secteur privé.
- Hellman, Joel S., Geraint Jones, Daniel Kaufmann et Mark Schankerman. 2000. « Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Countries », Washington, D.C., Institut de la Banque mondiale et Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2312.
- Hino, Toshiko. 1993. « Community Participation in « Programme de restructuration de l'hydraulique villageoise » in Côte d'Ivoire », Washington, D.C., Banque mondiale.
- Hoddinott, John, Michelle Adato, Tim Besley et Lawrence Haddad. 2000. « Participation and Poverty Reduction: Issues, Theory, and New Evidence from South Africa », Washington, D.C., Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI). En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/background/adatoetal.pdf>
- ICPS (International Centre for Policy Studies). 1999. « People's Voice Project Survey in Ternopil: Report, 30 July 1999 », Kiev (Ukraine), UFE Foundation, Institut de la Banque mondiale, International Centre for Policy Studies, et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). En ligne : [http://www.icps.kiev.ua/docs/other/survey\\_ternopil\\_eng.pdf](http://www.icps.kiev.ua/docs/other/survey_ternopil_eng.pdf)
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann et Lant Pritchett. 1997. « Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects », *World Bank Economic Review*, vol. 11, n° 2, p. 219-242.
- Isham, Jonathan, Deepa Narayan et Lant Pritchett. 1995. « Does Participation Improve Performance? Enabling Causality with Subjective Data », *World Bank Economic Review*, vol. 9, n° 2, p. 175-200.
- Jain, Devaki. 1996. « Panchayat Raj: Women Changing Governance », New York, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En ligne : <http://www.undp.org/gender/resources/mono5.html>
- Jimenez, Emmanuel et Yasuyuki Sawada. 1998. « Do Community-Managed Schools Work? An Evaluation of El Salvador's EDUCO Program », Washington, D.C.,

- Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement. En ligne : <http://www.worldbank.org/education/economicسد/finance/demand/related/latin/educو.doc>
- Kabeer, Naila. 1999. « The Conditions and Consequences of Choice : Reflections on the Measurement of Women's Empowerment », Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), UNRISD Discussion Paper 108.
- Kabeer, Naila. 2001. « Resources, Agency, Achievements : Reflections on the Measurement of Women's Empowerment », dans *Discussing Women's Empowerment – Theories and Practice*, Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency, SIDA Studies, n° 3.
- Kapoor, K., D. Mugwara et I. Chidavaenzi. 1997. « Empowering Small Enterprises in Zimbabwe », Washington, D.C., Banque mondiale, Discussion Paper 379.
- Katz, Travis et Jennifer Sara. 1997. « Making Rural Water Supply Sustainable : Recommendations from a Global Study », Washington, D.C., Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et Banque mondiale, Water and Sanitation Program. En ligne : [http://www.wsp.org/pdfs/global\\_ruralstudy.pdf](http://www.wsp.org/pdfs/global_ruralstudy.pdf)
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton. 1999. « Governance Matters », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2196. En ligne : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/govmatrs.pdf>
- Kaufmann, Daniel, Pablo Zoido-Lobaton et Young Lee. 2000. « Governance and Anticorruption : Empirical Diagnostic Study for Ecuador », Washington, D.C., Banque mondiale.
- Kaufmann, Daniel. 2000. « *Unbundling* Governance and Corruption : Some New Empirical Findings and Collective Action Approaches », Washington, D.C., Institut de la Banque mondiale, présenté lors du « Anti-Corruption Summit », septembre. En ligne : <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Kessides, Christine. 1997. « World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor : Preliminary Identification and Review of Best Practices », Washington, D.C., Banque mondiale, Environmentally Sustainable Development, Transportation, Water et Département du développement urbain. En ligne : [http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/service\\_provision.pdf](http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/service_provision.pdf)
- Khwaja, Asim Ijaz. 2000. « Can Good Projects Succeed in Bad Communities ? Collective Action in the Himalayas », Cambridge (Mass.), Université Harvard.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo et Carlos Torres. 1997. « Colombia's Targeted Education Voucher Program : Features, Coverage, and Participation », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper n° 3.
- King, Elizabeth, Peter F. Orazem et Darin Wohlgemuth. 1998. « Central Mandates and Local Incentives : The Colombia Education Voucher Program », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, Paper n° 6.
- Klasen, Stephan. 1999. « Does Gender Inequality Reduce Growth and Development ? Evidence from Cross-Country Regressions », Washington, D.C., Banque

- mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM). En ligne : <http://www.worldbank.org/gender/prr/wp7.pdf>
- Knack, Stephen et Philip Keefer. 1997. « Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation », *Quarterly Journal of Economics*, novembre, p. 1251-1288.
- Krishna, Anirudh, Norman Uphoff et Milton Esman (éds). 1997. *Reasons for Hope: Instructive Experiences in Rural Development*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press.
- La Porta, R., Florencio Lopez de Silanes, Andrei Shleifer et Robert Vishny. 1997. « Trust in Large Organizations », *American Economic Review*, vol. 87, n° 2, p. 333-338.
- Ledgerwood, Joanna. 1999. *The Microfinance Handbook*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Lucas, Daxim L. 2001. « Microfinance Firms Exempted from Collateral Requirements », *Business World*, Philippines, 8 février.
- Malhotra, M., W. Brown et A. García. n.d. « Micasa : Financing the Progressive Construction of Low-Income Families' Homes at Mibanco », Washington, D.C., Cities Alliance, Document préliminaire, Étude de cas préparée pour Cities Alliance Shelter for the Poor Series.
- McCord, Michael J., Jennifer Isern et Syed Hashemi. 2001. « Microinsurance: A Case Study of An Example of the Full Service Model of Microinsurance Provision », Nairobi (Kenya), MicroInsurance Centre Case Studies. En ligne : <http://www.microinsurancecentre.org>
- Microcredit Summit. 2000. « Empowering Women with Microcredit: 2000 Microcredit Summit Campaign Report », Washington, D.C. En ligne : <http://www.microcreditsummit.org/campaigns/report00.html>
- Microenterprise Best Practices. 2000. « Housing Microfinance Initiatives: Synthesis and Regional Summary: Asia, Latin America, and Sub-Saharan Africa with Selected Case Studies », Bethesda (Mar.), Microenterprise Best Practices Project, Development Alternatives/USAID. En ligne : <http://www.mip.org/pubs/mbp/housingmicrofinanceinitiatives.htm>
- Microfinance Gateway. 1999. « Swayam Krishi Sangam (SKS): Smart Cards to Sustainably Serve the Poorest », Washington, D.C., Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP). En ligne : <http://www.cgap.org/assets/images/SKS.pdf>
- Mukherjee, Joyita. 1997. « State-Owned Development Banks in Microfinance », Washington, D.C., Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP), CGAP Focus Note 10. En ligne : [http://www.cgap.org/html/p\\_focus\\_notes10.html](http://www.cgap.org/html/p_focus_notes10.html)
- Narayan, Deepa et Lant Pritchett. 1997. « Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania », Washington, D.C., Banque mondiale, Département du développement social et Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 1796.
- Narayan, Deepa et Patti Petesch (éds). 2002. *Voices of the Poor: From Many Lands*, New York, Oxford University Press et Banque mondiale.
- Narayan, Deepa et Talat Shah. 2000a. « Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor », Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/voices/glocoal/dec00/narsha.pdf>

- Narayan, Deepa et Talat Shah. 2000b. « Gender Inequity, Poverty & Social Capital », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), document préliminaire.
- Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Shah et Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, New York, Oxford University Press et Banque mondiale.
- Narayan, Deepa, avec la collab. de Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademach et Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York, Oxford University Press et Banque mondiale. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/voices/reports.htm#cananyone>
- Narayan, Deepa. 1995. « The Contribution of People's Participation : Evidence from 121 Rural Water Supply Projects », Washington, D.C., Banque mondiale, Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series 1.
- Nelson, Eric. 1999. « Financial Intermediation for the Poor : Survey of the State of the Art », Bethesda (Mar.), Development Alternatives, Inc., African Economic Policy Discussion Paper 10.
- Ocampo, Luis Moreno. 2001. « State Capture : Who Represents the Poor ? », *Development Outreach*, Washington, D.C., Institut de la Banque mondiale, hiver. En ligne : <http://www1.worldbank.org/devoutreach/winter01/article.asp?id=100>
- Ofori-Amaah, A. Waafas. 2001. « Gender and Access to Justice », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Gender Division, mémo interne, 27 déc.
- Otero, Maria et Elisabeth Rhyne (éds). 1994. *The New World of Microenterprise Finance: Building Healthy Financial Institutions for the Poor*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press.
- Panaritis, Elena. 2001. « Do Property Rights Matter ? An Urban Case Study from Peru », *Global Outlook: International Urban Research Monitor*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars et U.S. Department of Housing and Urban Development, vol. 1, avr, p. 20-22.
- Patrinos, Harry Anthony et David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*, Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : [http://www.worldbank.org/education/economicsex/finance/demand/demfin/dsf\\_index.htm](http://www.worldbank.org/education/economicsex/finance/demand/demfin/dsf_index.htm)
- Patten, Richard H., Jay K. Rosengard et Don E. Johnson Jr. 2001. « Microfinance Success Amidst Macroeconomic Failure: The Experience of Bank Rakyat Indonesia During the East Asian Crisis », *World Development*, vol. 29, n° 6, p. 1057-1069.
- Paul, Samuel et Sita Sekhar. 2000. « Benchmarking Urban Services: The Second Report Card on Bangalore », Bangalore (Inde), Centre des affaires publiques (PAC).
- Paul, Samuel. 2002. *Holding the State to Account: Citizen Monitoring in Action*, Bangalore (Inde), ActionAid Karnataka Projects – Books for Change.
- Paulson, Jo Ann et James McAndrews. 1998. « Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan », Washington, D.C., Banque mondiale, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2016.
- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement). 1995. *Human Development Report 1995: Gender and Human Development*, Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.



- Ravallion, Martin et Gaurav Datt. 2002. « Why Has Economic Growth Been More Pro-Poor in Some States of India than Others », *Journal of Development Economics*, vol. 68, p. 381-400.
- Ravallion, Martin. 2001. « Growth, Inequality and Poverty : Looking Beyond Averages », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement.
- Rawlings, Laura, Lynne Sherburne-Benz et Julie VanDomelen. 2001. « Letting Communities Take the Lead : A Cross-Country Evaluation of Social Fund Performance », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau du développement humain, Unité sectorielle de la protection sociale and Poverty Reduction and Economic Development Network, Poverty Analysis Unit, document préliminaire.
- Reinikka, Ritva et Jakob Svensson. 2002. « Assessing Frontline Service Delivery », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Public Services.
- Reinikka, Ritva S. 2001. « Public Expenditure Tracking Surveys », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/trackingsurveys.htm>
- Rhyne, E. 2001. *Mainstreaming Microfinance : How Lending of the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press.
- Richardson, Don, Ricardo Ramirez et Moinul Haq. 2000. « Grameen Telecom's Village Phone Programme : A Multi-Media Case Study », Guelph (Ont.), Agence canadienne de développement international (ACDI). En ligne : <http://www.telecommons.com/villagephone/index.html>
- Ritzen, Jo, William Easterly et Michael Woolcock. 2000. « On 'Good Politicians' and 'Bad' Policies : Social Cohesion, Institutions and Growth », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement.
- Rodrik, Dani. 1999. « Where Did All the Growth Go ? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses », *Journal of Economic Growth*, vol. 4, n° 4, p. 385-412.
- Rowlands, Jo. 1997. *Questioning Empowerment : Working with Women in Honduras*, Oxford (Royaume-Uni), Oxfam Publishing.
- Ryan, Andrea et Jennifer Sara. n.d. « Ghana Community Water Supply and Sanitation Project », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Développement écologiquement et socialement durable, PDC Secrétariat, Community Driven Development Case Study.
- Schreiner, Mark. 2000. « Credit Scoring for Microfinance : Can It Work ? », Barcelone, document présenté lors du troisième Foro Interamericana de la Microempresa, 23 août. En ligne : <http://www.iadb.org/sds/doc/micmschreiner.pdf>
- Sen, Amartya. 1985. « Well-being, Agency and Freedom. The Dewey Lectures 1984 », *The Journal of Philosophy*, vol. 82, n° 4, p. 169-221.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*, New York, Knopf.
- SFI (Société financière internationale). 2000a. « A Rice Industry Revives : The Millers' Tale », *SME Facts*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, Département des petites et moyennes entreprises, vol. 1, n° 9.
- SFI (Société financière internationale). 2000b. « Country Mapping », *SME Facts*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, Département des petites et moyennes entreprises, vol. 1, n° 7.
- SFI (Société financière internationale). 2000c. « IFC and 'Internationale Projekt Consult Finance' : Microcredit Start-ups in Developing Countries », Washington,

- D.C., Groupe de la Banque mondiale, Département des petites et moyennes entreprises, Communiqué de presse 00/115.
- SFI (Société financière internationale). 2001a. « ACCION International », *SME Facts*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, Département des petites et moyennes entreprises, vol. 2, n° 3.
- SFI (Société financière internationale). 2001b. « FYR Macedonia Review », *SME Country Mapping*, Washington, D.C., Groupe de la Banque mondiale, Département des petites et moyennes entreprises. En ligne : [http://ifcnet.ifc.org/sme/cm/html/macedonia\\_overview.html](http://ifcnet.ifc.org/sme/cm/html/macedonia_overview.html)
- Stern, Nicholas. 2002. *A Strategy for Development*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Ternopil Urban Development Agency. 2000. « Reforming of Education Policy in the City of Ternopil », Ternopil (Ukraine), People's Voice Project, International Center for Policy Studies. En ligne : [http://www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil\\_education-eng.pdf](http://www.icps.kiev.ua/docs/other/ternopil_education-eng.pdf)
- Tesoro, José Manuel. 2000. « Big Little Problems : Small Business Want Jakarta Off Their Backs », *Asiaweek*, vol. 26, n° 37, 22 septembre. En ligne : <http://www.asiaweek.com/asiaweek/magazine/2000/0922/biz.enterprises.html>
- The Hindu*. 2001. « Voters Exercise Rights to Recall », 12 avril. En ligne : <http://www.hindu.com/2001/04/12/stories/14122123.htm>
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark et Parmesh Shah. 2001. « Organizing Participatory Processes in the PRSP », dans Banque mondiale, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/particip/orgpart.htm>
- UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance). 2001. « The Women's Equality and Empowerment Framework », New York. En ligne : <http://www.unicef.org/programme/gpp/policy/empower.html>
- Venkataraman, Arjunamurthy et Julia Falconer. 1998. « Rejuvenating India's Decimated Forests through Joint Action : Lessons from Andhra Pradesh », Washington, D.C., Banque mondiale, Rural Development Project Brief.
- Vogel, R., A. A. Gomez et T. M. Fitzgerald. 1999. « Regulation and Supervision of Microfinance : A Conceptual Framework », Bethesda (Mar.), Development Alternatives/USAID, Microenterprise Best Practices Project, document préliminaire. En ligne : [http://www.mip.org/pdfs/mbp/regulation\\_and\\_supervision.pdf](http://www.mip.org/pdfs/mbp/regulation_and_supervision.pdf)
- von Meijenfeldt, Roel. 2001. « Comprehensive Development Framework and Conflict-Affected Countries : Issues Paper », Washington, D.C., Banque mondiale, CDF Secrétariat.
- Vyasulu, Poornima et Vinod Vyasulu. 1999. « Women in Panchayat Raj : Grassroots Democracy in India (Malgudi Experience) », New Delhi, document présenté lors de la réunion du PNUD « Women and Political Participation : 21<sup>st</sup> Century Challenges », 24 au 26 mars. En ligne : <http://magnet.undp.org/events/gender/india/VYASULU3.htm>
- Webster, Leila, R. Kochar et Feresteh Raissian. 2001. « World Bank Group Support for SMEs », Washington, D.C., présenté à la Banque mondiale, 4 avr.
- WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing). 2000a. « Annual Report 2000 », Cambridge (Mass.). En ligne : <http://www.wiego.org/papers/2000report.pdf>


- WIEGO (Women in Informal Employment Globalizing and Organizing). 2000b. « Women in the Informal Economy », Cambridge (Mass.), pamphlet. En ligne : <http://www.wiego.org/papers/brochure.pdf>
- Wodon, Quentin. 1997. « Food Energy Intake and Cost as Basic Needs : Measuring Poverty in Bangladesh », *Journal of Development Studies*, vol. 34, p. 66-101.
- Wodon, Quentin. 1999. « Growth, Inequality, and Poverty : A Regional Panel for Bangladesh », Washington, D.C., Banque mondiale, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2072.
- Wodon, Quentin. 2000. « Public Works Employment and Workfare Programs : Optimizing the Timing of Benefits for Poverty Reduction », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).
- Women's World Banking. 1995. « The Missing Links : Financial Systems that Work for the Majority », New York. En ligne : <http://www.womensworldbanking.org/english/2000/2700.htm>
- Woodhouse, Andrea. 2002. « The Dynamics of Rural Power in Indonesia », Washington, D.C., Banque mondiale, East Asia and Pacific Social Development Group.

## Deuxième partie

# Outils et solutions pratiques

Chapitre 5 – <i>Les TIC et l'autonomisation.....</i>	103
Chapitre 6 – <i>La Stratégie d'aide au pays pour l'Indonésie.....</i>	129
Chapitre 7 – <i>La Stratégie d'aide au pays pour le Viêt-nam.....</i>	141
Chapitre 8 – <i>Examen du portefeuille péruvien.....</i>	147
Chapitre 9 – <i>Les mécanismes de responsabilisation.....</i>	153
Chapitre 10 – <i>La budgétisation participative.....</i>	173
Chapitre 11 – <i>La divulgation de l'information.....</i>	185
Chapitre 12 – <i>Des stratégies de décentralisation.....</i>	205
Chapitre 13 – <i>Le développement communautaire.....</i>	215
Chapitre 14 – <i>L'autonomisation et l'éducation.....</i>	237
Chapitre 15 – <i>Les innovations institutionnelles pour les PME.....</i>	255
Chapitre 16 – <i>Les innovations dans les services financiers.....</i>	265
Chapitre 17 – <i>Les organisations de personnes pauvres.....</i>	279
Chapitre 18 – <i>Les réformes juridiques et judiciaires.....</i>	297
Chapitre 19 – <i>Les études diagnostiques.....</i>	311
Chapitre 20 – <i>Les bulletins des citoyens.....</i>	325
Chapitre 21 – <i>Les enquêtes sur la corruption.....</i>	337
Chapitre 22 – <i>Systèmes de suivi des dépenses publiques.....</i>	347
Chapitre 23 – <i>Enquêtes sur l'environnement des affaires.....</i>	355
Chapitre 24 – <i>Les évaluations participatives de la pauvreté.....</i>	365





## Chapitre 5

# Les TIC et l'autonomisation

*Cette section a été rédigée par Simone Cecchini et Talat Shah sous la supervision de Deepa Narayan (PREMPR).*

Dans le monde en développement, les technologies de l'information et des communications (TIC) créent des opportunités d'autonomisation économiques et sociales ainsi que des politiques qui sont favorables aux personnes pauvres<sup>1</sup>. Les téléphones cellulaires, les télécentres<sup>2</sup> et d'autres solutions novatrices fournissent peu à peu aux démunis – qui demeuraient à l'écart de la révolution technologique – des moyens peu onéreux d'accéder aux TIC (encadré 5.1). Les TIC, en ouvrant la voie aux communications et en disséminant l'information, aident les personnes pauvres à surmonter leurs lacunes en termes de pouvoir et de moyens d'expression, même lorsque des inégalités structurelles existent dans la distribution des actifs traditionnels comme l'éducation, la terre et les finances<sup>3</sup>.

Les TIC peuvent améliorer les conditions de vie des pauvres. En revanche, ce n'est pas automatique et cela implique des mesures de soutien et des projets conçus de façon stratégique. Le meilleur moyen d'atteindre les personnes pauvres est de leur offrir un accès peu onéreux aux infrastructures de l'information. La plupart des projets touchant les TIC demeurent fragiles à cause d'une connexion inadéquate ou inexistante et d'une alimentation électrique instable, ce qui limite l'usage et nuit à leur viabilité économique. Un suivi rigoureux et régulier ainsi qu'une évaluation et une vérification des impacts des TIC sont nécessaires pour assurer leur durabilité et pour déterminer si les bénéfices l'emportent sur les coûts<sup>4</sup>.

### **Encadré 5.1 Solutions novatrices permettant aux personnes pauvres d'accéder aux TIC**

Le Simputer (ordinateur simple, bon marché et plurilingue), développé par des chercheurs de l'Institut indien des sciences et par une entreprise de logiciels de Bangalore, est un ordinateur adapté aux besoins des analphabètes et peu coûteux. Il comprend des icônes personnalisées, un écran tactile et des fonctions texte-voix en différentes langues indiennes. Le Simputer permet d'effectuer une large gamme de fonctions, dont les petites opérations bancaires, la collecte de données, l'accès à Internet et aux informations concernant le monde agricole. À un prix unitaire de 250 \$, les Simputers peuvent être partagés par une population locale, par exemple par un *panchayat* ou une école. Un commerçant peut même acheter un Simputer et le louer aux utilisateurs. La technologie de la «carte à puce» permet de stocker un profil d'utilisateur qui se charge lorsqu'on introduit la carte\*. À Kothmale, au Sri Lanka, un projet conjoint de l'UNESCO, du ministère des Postes, des télécommunications et des médias, de la Corporation des radiodiffuseurs et de la Commission pour la réglementation des Télécommunications utilise la radio comme interface entre les habitants des régions rurales et l'Internet. À chaque jour, pendant une heure, un animateur et des personnes ressources naviguent en direct dans Internet pour répondre aux questions des auditeurs. Ce procédé permet aux non anglophones de surmonter les barrières linguistiques liées à l'utilisation d'Internet. En complément, la station de radio communautaire de Kothmale a élaboré une base de données rurales, consultable hors ligne, qui regroupe des informations du domaine public faisant souvent l'objet de questions de la part des auditeurs. La station de radio agit aussi comme un mini fournisseur de services Internet et offre des points de consultation dans deux bibliothèques publiques situées dans sa zone de diffusion, et gère un cybercafé à la station de radio (Grace et al., 2001).

En Ouganda, un cédérom produit par le Centre international de la tribune des femmes, en partenariat avec le Centre international de recherche sur le développement de Nairobi, propose une formation commerciale et des informations sur les micro-entreprises aux femmes. Intitulé «Africaines des zones rurales : des idées pour gagner de l'argent», le cédérom a été développé en anglais et dans les langues locales. On peut le consulter dans les télécentres ruraux, ce qui permet aux groupes de femmes entrepreneurs d'échanger et d'apprendre de leurs pairs. Grâce à l'utilisation de sons et d'éléments visuels, son contenu est accessible aux femmes ayant un faible degré de scolarité. Cet outil fournit des informations utiles, et est conçu pour donner à ceux qui utilisent un ordinateur pour la première fois une impression positive de leur expérience\*\*.

\* Matthew, 2001; Reuters, 2002. Une carte à puce ressemble à une carte de crédit en plastique à laquelle on a intégré une puce à mémoire. La puce stocke les programmes et les données électroniques, et répond à des normes de sécurité pour que seuls les utilisateurs autorisés y accèdent. Les cartes à puce sont un moyen sûr et pratique de transférer des données et elles assurent la transparence des dossiers financiers et des transactions.

\*\* Disponible sur Internet : <http://www.iwtc.org/>

Un contenu approprié, des intermédiaires efficaces et une prise en charge locale représentent d'autres paramètres permettant de réaliser pleinement le potentiel d'autonomisation des TIC. Afin d'être le plus pertinentes possible, les TIC doivent s'adapter aux langues locales et,

dans la mesure du possible, disposer d'éléments visuels et d'illustrations. Avant de lancer un projet de TIC, il faut d'abord impliquer la population locale dans les procédés participatifs qui détermineront les besoins en matière d'information. Enfin, les projets de TIC les plus susceptibles de réduire la pauvreté sont gérés au niveau local par des organisations et des intermédiaires ayant déjà travaillé auprès des personnes pauvres.

Dans cette partie de l'ouvrage, on souligne quatre manières dont les TIC peuvent autonomiser les personnes pauvres : en leur fournissant des services de base ; en améliorant la gouvernance locale et nationale ; en soutenant l'esprit d'entreprise ; et en leur permettant d'accéder aux services financiers.

## Les services de base

**O**n utilise les TIC dans la prestation des services de base comme l'éducation et la santé, particulièrement auprès des personnes pauvres des zones rurales et des quartiers défavorisés urbains. Des coûts relativement peu élevés et une utilisation répandue font de la radio et de la télévision des outils efficaces pour éduquer les habitants des régions rurales isolées. Les télécentres utilisent ces technologies traditionnelles ainsi que les ordinateurs pour offrir des services d'éducation à distance et d'enseignement virtuel. Les télécentres peuvent aussi offrir une formation en TIC aux groupes marginalisés ayant un faible degré de scolarité. Ces activités créent de nouvelles opportunités sur le marché du travail<sup>5</sup>.

En matière de soins de santé, la télémédecine permet aux personnes pauvres d'alléger les coûts et les difficultés associés aux longs déplacements qu'elles doivent effectuer afin d'obtenir un diagnostic et des soins médicaux. Pour des coûts minimes, le courrier électronique et des listes d'envoi médicales diffusent les découvertes récentes en santé auprès du personnel dépourvu d'infrastructures technologiques et de recherche<sup>6</sup>. Les TIC améliorent l'efficacité en simplifiant la collecte des données médicales, la gestion des dossiers et le remplissage de formulaires. Partout où l'on utilise des TIC dans la prestation des services de base, les résultats indiquent que même les adultes analphabètes et les enfants apprennent rapidement à utiliser des programmes à base d'icônes.

## L'éducation

Au Brésil, le Comité pour la démocratisation des technologies de l'information (CDI) dispense des cours d'éducation civique et d'informa-



tique aux jeunes des quartiers défavorisés (*favelas*). Fondé par un ancien enseignant, Rodrigo Baggio, le CDI croit fermement que des connaissances en informatique augmentent les chances des jeunes de trouver un emploi tout en favorisant la démocratie et l'équité sociale. En plus d'une formation en traitement de texte, en gestion de bases de données, en programmes comptables et en conception Internet, le CDI insiste sur la participation civique, la non-violence, les droits de l'homme, la sauvegarde de l'environnement, la santé et l'alphabétisation. Après un cours de trois ou quatre mois, la majorité des diplômés trouvent des emplois bien rémunérés, démarrent des micro-entreprises ou deviennent des enseignants certifiés au sein de l'organisation. D'autres diplômés complètent leurs études traditionnelles. Certains mettent leurs compétences informatiques au service de diverses activités communautaires, comme des campagnes de promotion de la santé et de sensibilisation au sida. En plus de desservir les milieux urbains défavorisés, le CDI rejoint maintenant les communautés indigènes, les aveugles, les prisonniers et les déficients intellectuels.

La première École des technologies de l'information et de la citoyenneté a ouvert ses portes en 1995 dans le *favela* de Santa Maria, à Rio de Janeiro. Depuis, le CDI a inauguré quelque 350 écoles dans 19 États du Brésil et a formé plus de 166 000 jeunes et enfants. Bien que certaines institutions financées par des fondations offrent des cours d'informatique gratuits, la plupart imposent un montant symbolique de 4\$ par étudiant pour couvrir les frais administratifs et rémunérer les enseignants<sup>7</sup>. Les étudiants qui n'ont pas les moyens de payer peuvent faire du bénévolat en échange.

Les écoles du CDI sont créées en collaboration avec des organisations communautaires, des ONG et des groupes religieux. Les communautés prennent en charge leurs écoles et sont responsables des locaux, du recrutement, de la gestion et de la maintenance. Pour ouvrir une école en partenariat avec le CDI, la communauté met sur pied un comité de coordination qui évalue la demande locale, identifie le potentiel des instructeurs et l'endroit le plus approprié, et établit des mesures de sécurité pour les ordinateurs. Pendant trois à six mois, le CDI forme les enseignants, travaille avec l'école pour obtenir du matériel informatique de la part de commanditaires et collabore à l'installation des ordinateurs. Après l'ouverture de l'établissement, le CDI continue son rôle de partenaire et de consultant mais ne gère pas les activités quotidiennes.

Le CDI est financé grâce à des ententes avec le gouvernement, le secteur privé, des fondations et des organisations internationales, ainsi qu'avec des entreprises locales et des individus qui donnent du

matériel informatique et des logiciels. En 2001, Microsoft a offert des logiciels valant 5 millions de dollars, la Fondation Gates une bourse de 400 000 \$, infoDev 150 000 \$ et la BIRD a engagé 250 000 \$ pour aider le CDI à s'implanter au Brésil et dans d'autres pays d'Amérique latine. Parmi les autres partenaires, on trouve Dell, Exxon, McKinsey, SSI Server, la Fondation Starmedia, Xerox et l'UNESCO. Le modèle du CDI a été exporté au Chili, en Colombie, au Japon, au Mexique et en Uruguay. Bientôt, l'Angola, le Guatemala et l'Afrique du Sud en bénéficieront à leur tour<sup>8</sup>.

Le programme de l'Institut de la Banque mondiale « Liaisons mondiales pour le développement » (WorLD) propose des formations sur l'utilisation des TIC aux enseignants, aux pédagogues chargés de les former, et aux étudiants des pays en développement, et les connecte via Internet à leurs homologues des pays développés. Le programme conseille aussi les éducateurs des pays en développement au sujet des politiques en matière de télécommunications puis offre des services de soutien en supervision et en évaluation. Lancé en 1997, WorLD existe actuellement dans plus de 20 pays de l'Asie, de l'Afrique, de l'Amérique latine et du Moyen-Orient, et touche presque 160 000 étudiants et enseignants. Le programme assure l'établissement d'un réseau composé d'un centre de ressources et de cinq écoles satellites pour chacun des pays participants. Chaque centre de ressources est muni de dix ou quinze ordinateurs en réseau et d'un serveur central relié à Internet. Les écoles satellites disposent d'un ordinateur et d'un superviseur qui organise l'accès des enseignants et des étudiants.

Dans une étude indépendante effectuée en 1999-2000, on spécifiait que, même si le programme avait permis d'acquérir une quantité non négligeable de matériel informatique et de logiciels, la formation continue proposée aux enseignants pour accroître leurs compétences technologiques et pédagogiques demeurerait l'apport le plus important. Selon les enseignants, le programme a eu un fort impact sur leur capacité à concevoir et à préparer des projets pour les étudiants, à en apprendre davantage sur leur sujet, et à faire travailler les étudiants en groupe. Près de 78 % des enseignants ont indiqué que les connaissances informatiques des étudiants avaient augmenté considérablement. Le programme WorLD a permis aux écoles qui utilisent les TIC pour améliorer l'éducation et la communication d'innover. Selon 63 % des enseignants du WorLD, les étudiants utilisent les ordinateurs pour interagir avec leurs pairs à l'étranger, comparativement à 9 % des enseignants n'ayant pas de lien avec le programme WorLD<sup>9</sup>.

## La santé

Dans l'État de l'Andhra Pradesh, en Inde, infoDev et CMC l'tée optimisent les rares ressources en soins de santé en utilisant du matériel informatique portable. Le projet « Fourniture informée des soins de santé » vise à réduire les procédures administratives, à améliorer l'exactitude des données et à autonomiser le personnel médical du village afin qu'il puisse offrir des informations et des soins opportuns. Le gouvernement indien a initié ce projet car il souhaitait améliorer les programmes d'hygiène préventive et alléger la collecte de données et les tracasseries administratives liées à la santé des travailleurs.

Le projet, qui a été mis en place en 1994 et existe à titre de projet pilote depuis juin 2001 dans le district Nalgonda de l'Andhra Pradesh, vise à augmenter l'efficacité des infirmières sages-femmes auxiliaires<sup>10</sup>. Les infirmières sages-femmes auxiliaires sont responsables de la majorité des soins décernés dans les zones rurales surpeuplées de ce vaste État. Chacune d'entre elles prend en charge 5 000 personnes, résidant habituellement dans différents villages et hameaux situés à plusieurs kilomètres les uns des autres. Les infirmières vaccinent, offrent des conseils sur le bien-être aux familles et informent la population des programmes de santé pour la mère et l'enfant. En plus de fournir des soins de santé, les infirmières recueillent les données et tiennent à jour les statistiques sur la croissance de la population, le taux de natalité et le taux de vaccination.

L'utilisation d'ordinateurs portables a facilité la collecte des données et leur transmission aux centres de santé principaux et a permis aux infirmières d'épargner 60 % de leur temps. Des informations ou des données redondantes dans les formulaires ont été éliminées et les rapports mensuels sont générés automatiquement. Les informations électroniques sont aussi disponibles pour une compilation et une analyse ultérieures, effectuées à des échelons plus élevés du système de santé.

Les ordinateurs portables, sur lesquels la navigation s'effectue par le biais d'icônes représentant des villages, des ménages et des individus, sont conçus pour s'adapter au niveau d'alphabétisation des travailleurs de la santé. Chaque icône, lorsqu'on la touche avec le stylo de l'ordinateur portable, ouvre un dossier plus spécifique avec des informations sur l'état des vaccinations, des maladies et d'autres paramètres. Les travailleurs de la santé reçoivent une formation poussée sur l'utilisation de leurs ordinateurs portables, dont certains écrans peuvent être traduits en telugu, la langue locale.

Ce projet a connu des retards dus aux problèmes techniques et aux changements fréquents dans la configuration du programme afin qu'il réponde aux besoins des utilisateurs. Par exemple, la liste des ménages était initialement présentée dans l'ordre habituel des visites effectuées par les infirmières sages-femmes auxiliaires – soit foyer par foyer. Mais, dans certains cas, les infirmières rassemblent tous les villageois en un seul endroit. Sur l'ordinateur portable, la recherche doit alors s'effectuer par individu plutôt que par ménage, et nécessitait une modification substantielle dans le moteur de recherche<sup>11</sup>.

## **Améliorer la gouvernance locale et nationale**

L'administration électronique fait référence à l'utilisation des TIC par les agences gouvernementales pour transformer les relations avec les citoyens et les entreprises. Les TIC peuvent améliorer la gouvernance de différentes façons : en offrant de meilleurs services gouvernementaux aux citoyens, en multipliant les interactions avec les affaires et l'industrie, en autonomisant les citoyens grâce à une information plus accessible et en favorisant une gestion gouvernementale plus efficace. La baisse de la corruption et la transparence accrue font partie des conséquences positives de l'administration électronique. La divulgation de renseignements et la possibilité d'interagir avec les fonctionnaires peuvent responsabiliser le gouvernement, à l'échelon tant local que national<sup>12</sup> (encadré 5.2).

L'administration électronique peut être implantée en différentes étapes. D'abord, les ministères et les agences utilisent Internet pour diffuser des informations destinées aux citoyens et aux partenaires d'affaires. Deuxièmement, ces sites permettent aux citoyens de réclamer un retour d'information sur un sujet particulier. Troisièmement, les sites Internet facilitent des échanges formels et quantifiables, tels que le renouvellement d'une licence, le paiement d'une amende ou l'inscription à une formation<sup>13</sup>. Enfin, un portail intègre et offre la gamme complète des services gouvernementaux, l'information étant organisée en fonction des besoins, et non selon les ministères ou les agences<sup>14</sup>.

## **Améliorer la gestion des affaires publiques locales**

Les TIC améliorent la gouvernance locale en mettant les personnes pauvres en relation avec les dirigeants locaux, en réduisant les coûts de transaction et en facilitant l'accès aux services pour les plus défavorisés .

### **Encadré 5.2 Favoriser une participation plus efficace aux niveaux local, national et mondial**

À Mexico, l'ONG Women to Women a eu recours au courrier électronique pour contacter des groupes de femmes californiens afin d'obtenir des informations sur les pratiques d'affaires, la structure des bénéficiaires et les dirigeants d'une entreprise de textile qui avait l'intention de construire une usine dans sa communauté. Cela a eu pour résultat qu'elle était plus apte à négocier avec les dirigeants et les gestionnaires de l'usine tout comme avec le gouvernement local.

En Inde, l'ONG Sakshi, qui défend les droits de la femme, parvenait difficilement à exercer de la pression pour faire adopter une législation contre le harcèlement sexuel. Avec l'aide des réseaux internationaux de femmes et Internet, Sakshi a obtenu des conseils et une assistance technique sur les questions législatives entourant le harcèlement sexuel. Grâce à ces discussions en ligne, le groupe a convaincu la Cour suprême indienne d'établir des principes directeurs en matière de harcèlement sexuel sur le lieu de travail en montrant que la question relevait des droits de l'homme (Banque mondiale, 2002c).

Depuis de nombreuses années, les femmes utilisent Internet pour s'organiser et exercer des pressions aux niveaux régional et international. On remarque cette utilisation surtout en 1995, lors de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes à Beijing. Pour préparer le 5<sup>e</sup> anniversaire de la Conférence, en 1999, plus de 40 réseaux médiatiques de femmes ont formé WomenAction. WomenAction a développé des sites Internet mondiaux et régionaux sur la question des femmes et a aussi mis en place des ateliers pour former les femmes de toutes régions à concevoir des sites Internet. Le groupe a facilité le dialogue régional et national, puis a réorganisé le contenu de l'information téléchargée sur Internet à l'intention de ses membres (Carr et Huyer, 2001).

Gyandoot, un réseau informatique appartenant à l'État du Madhya Pradesh, en Inde, permet aux villageois d'accéder aux services administratifs. Ceux-ci passent moins de temps et dépensent moins d'argent à tenter de joindre les fonctionnaires, et ils obtiennent un accès immédiat et transparent aux données et à la documentation de l'administration locale.

Dhar, un district dans lequel 60 % des 1,7 million d'habitants vivent sous le seuil de la pauvreté, a implanté Gyandoot en janvier 2000. Dans le cadre du programme, on a installé un kiosque Intranet bon marché qui connectait initialement vingt villages et qui en a par la suite connecté onze autres. En moins d'une année, le district entier a été câblé pour 2,5 millions de roupies (environ 55 000 \$). Le coût moyen défrayé par chaque comité de village (*panchayat*) pour mettre en place un seul kiosque était de 75 000 Rs (environ 1 650 \$). Les kiosques d'information (*soochanalayas*), généralement localisés dans les *panchayat*, sont situés dans les villages qui ont une adminis-

tration centrale, qui accueillent des marchés hebdomadaires ou qui sont près des routes passantes, afin que chacun puisse atteindre 25 ou 30 villages. Le réseau entier de 40 kiosques couvre ainsi plus de 600 villages et atteint un demi-million de personnes.

Les kiosques fonctionnent grâce à des opérateurs locaux et sont de type commercial. Les opérateurs acquittent une licence annuelle de 5 000 Rs au conseil de quartier (*zila panchayat*) et génèrent un revenu brut allant de 1 000 à 5 000 Rs à partir des frais d'utilisation. Un assistant pour les utilisateurs et un bureau pour effectuer les paiements sont nécessaires parce que la plupart des villageois sont analphabètes et que les transactions financières électroniques en Inde ne sont pas encore légales. Après deux ans, seuls quelques kiosques ont prouvé qu'ils étaient rentables.

Grâce à Gyandoot, les villageois surveillent maintenant les prix des fruits et légumes chez les grossistes de la région. Pour 5 Rs, Gyandoot permet de consulter les prix courants du marché pour les principales récoltes dans les ventes aux enchères. Il fournit aussi une information sur les taux antérieurs et sur le volume de la production agricole à venir. Les villageois mettent leurs ressources en commun et prennent l'autobus pour l'endroit où l'on offre les meilleurs prix, supprimant ainsi les intermédiaires. Parfois, ils acheminent leur production par camion jusqu'à Mumbai, qui se trouve à plus de 600 kilomètres, et obtiennent 40 % de plus que le prix du marché chez eux. Parfois, les villageois décident de ne pas vendre leurs produits tant que les prix des marchés locaux n'augmentent pas.

Pour 15 Rs, Gyandoot donne accès aux documents d'enregistrement des terres, aidant ainsi les personnes pauvres à combattre les réclamations frauduleuses. Selon les termes d'un villageois : « Les agriculteurs ont besoin des documents se rapportant à leurs terres chaque saison, pour obtenir des prêts sur récolte et, chaque année, le *patwari* (le responsable de l'enregistrement) impose un lourd tarif. Verse-lui un pot-de-vin et il redessinera ton terrain au détriment de ton voisin. Demande-lui les anciens relevés et il te dira qu'ils sont perdus, brûlés ou inutilisables. Avec la base de données numériques, on peut obtenir son document pour 15 Rs au lieu des 200 Rs pour le pot-de-vin, plus les coûts de transport. » Quelques politiciens locaux et petits bureaucrates, sentant qu'ils perdaient du pouvoir, ont d'ailleurs tenté de faire échouer le programme.

D'autres services offerts par Gyandoot incluent des formulaires en ligne pour des certificats de caste, de revenu et de domicile, une ligne de

réclamation publique pour signaler des pompes cassées, des prix injustifiés, des cas d'absentéisme chez les enseignants, etc. On peut aussi y effectuer des enchères en ligne pour acquérir ou vendre des terres, des machines agricoles, de l'équipement et d'autres marchandises. Les demandes de permis de conduire et les résultats des examens scolaires sont parmi les services les plus consultés. Gyandoot offre aussi des services de courrier électronique en hindi, permettant de connecter les institutions du village aux bureaux et aux établissements du district.

L'alimentation électrique et l'accès par ligne commutée – la plupart des échanges téléphoniques locaux en zones rurales ne bénéficient pas du câble à fibre optique – ont posé problème lors de l'implantation du projet. Une connectivité faible ou intermittente réduit la viabilité économique d'un kiosque et décourage son opérateur, qui peut souhaiter ne plus collaborer au projet.

Environ 40 000 personnes ont utilisé Gyandoot depuis la création du projet. Devant ce succès, le gouvernement du Madhya Pradesh a proposé d'instaurer des kiosques d'information similaires à travers l'État. Drishtee.com, une entreprise de logiciels indienne, a tenté de reproduire le modèle de Gyandoot à l'échelle du pays et l'a déjà étendu au nord de l'Inde, à Sirsa dans l'État du Haryana, à Shahdol et à Seoni dans le Madhya Pradesh, et à Jalandhar au Punjab. Des projets pilotes additionnels doivent être lancés prochainement dans le Gujarat et le Maharashtra<sup>15</sup>.

### **Améliorer la gestion des affaires publiques nationales**

Les TIC améliorent la gouvernance nationale en augmentant la transparence et la responsabilisation; en permettant un meilleur accès à l'information concernant les représentants, les institutions, les lois et les règlements qui affectent le quotidien des personnes pauvres; et en instaurant des mécanismes qui privilégient les contacts entre les défavorisés, les personnes influentes et les décisionnaires au niveau national.

En Argentine, le site Internet Cristal informe les citoyens afin qu'ils puissent contrôler plus efficacement leurs représentants politiques<sup>16</sup>. Le site Cristal a été mis en ligne au début de 2000 pour remplir le mandat de la *Loi sur la responsabilité fiscale* de septembre 1999, qui imposait à l'État de publier des informations concernant sa gestion des fonds publics. Le site Internet propose des informations sur: les budgets au plus bas niveau de l'imputation; les bons de commande et les contrats publics, les demandes de paiement soumises au Trésor public national; les données financières et les conditions de travail du personnel perma-

ment et contractuel et du personnel travaillant sur des projets financés par des organisations multilatérales; le statut de la dette publique; les inventaires des usines et des investissements financiers et en matériel; les impôts et les obligations douanières en souffrance des entreprises argentines et des individus; et les réglementations entourant la distribution des services publics.

Après quelques difficultés initiales – dues notamment au faible contenu de nombreuses pages du site –, une nouvelle version de Cristal a été mise en ligne en août 2000. Entre la date du lancement et mars 2001, le nombre de visites sur le site a augmenté de 200 %. Le site Internet est actuellement organisé en trois zones thématiques: « L'État accessible à tous » explique la manière dont les fonds publics sont redistribués entre le gouvernement national et les provinces; « Objectifs et résultats » rassemble des informations sur les politiques nationales pour évaluer leur gestion et la manière dont les fonds publics sont attribués; et « Responsabilisation et représentants » présente des informations liées à la lutte contre la corruption, pour les secteurs tant gouvernementaux que non gouvernementaux. Des outils d'aide expliquent chaque terme de façon claire et compréhensible. Les utilisateurs peuvent également correspondre avec l'équipe du site, qui répond dans les 24 heures.

Cette initiative a non seulement amélioré la transparence gouvernementale, mais elle a aussi incité de nombreuses agences à redresser leurs pratiques en matière de collecte de données pour répondre aux exigences de Cristal. Cristal fait l'objet d'une vérification externe par Foro Transparencia, une coalition composée de quinze ONG dont la préoccupation première est la transparence gouvernementale<sup>17</sup>.

## **Soutenir l'esprit d'entreprise**

**E**n permettant aux personnes pauvres d'accéder aux marchés, les TIC stimulent l'esprit d'entreprise des plus défavorisés et le développement d'entreprises dans les zones sous-développées. Les TIC permettent aux pauvres d'obtenir une information concernant les affaires et les marchés d'une façon plus pertinente et efficace. Par exemple, les agriculteurs isolés peuvent utiliser les TIC pour prendre connaissance d'informations essentielles, telles que des données sur les récoltes, les prix, la météo et les institutions de crédit. D'autre part, des bulletins électroniques et des bases de données facilitent le partage de nouvelles façons de faire et d'informations techniques entre les agriculteurs<sup>18</sup>.



Internet a multiplié les possibilités commerciales pour les micro-producteurs dans les pays en développement, notamment en leur permettant de négocier directement avec les acheteurs. En supprimant les intermédiaires, le commerce électronique contribue à accroître le revenu des producteurs pauvres puisqu'ils obtiennent une plus grande part du prix final – parfois dix fois plus que pour une transaction traditionnelle. Grâce aux ventes en ligne, les artisans peuvent déterminer quels produits se vendent le mieux et adapter leur production en conséquence<sup>19</sup>. Le commerce électronique dans les pays en développement n'en est toutefois qu'à ses balbutiements. Malgré des volumes de vente croissants, les bénéfices nets sont généralement faibles parce qu'un large pourcentage du prix de vente est consacré aux coûts élevés de livraison et de paiement<sup>20</sup>.

### **Accès aux marchés et aux informations liées aux affaires**

Au Bangladesh, la société Grameen Phone fournit des services téléphoniques dans les zones rurales par le biais d'entrepreneurs locaux, souvent des femmes pauvres, qui exploitent des téléphones cellulaires desservant généralement tout le village<sup>21</sup>. Les entrepreneures empruntent 350 \$ à 22 % d'intérêt à la Grameen Bank pour acheter un téléphone. Elles louent ensuite les services téléphoniques à d'autres villageois. Le revenu que cette activité génère leur permet de rembourser leur prêt, souvent en l'espace d'un an. Une femme par village crée ainsi un emploi indépendant, tout en offrant à tous les villageois un accès téléphonique.

La Grameen Phone a débuté ses activités à Dhaka en 1997 et s'est étendue aux régions rurales. En mars 2002, environ 10 000 téléphones étaient exploités, touchant une population estimée à 15 millions de personnes. Les téléphones ruraux sont rentables et rapportent un revenu mensuel de 93 \$ par appareil, soit deux fois plus que les téléphones cellulaires de Grameen Phone en région urbaine. Pourtant, ils représentent moins de 2 % de tous les appareils du réseau Grameen Phone et ne constituent que 8 % du revenu total de l'entreprise. La rentabilité de l'entreprise dépend donc de son activité commerciale en zone urbaine.

En moyenne, 70 clients par mois utilisent ces téléphones. Le revenu annuel moyen des femmes qui gèrent ces téléphones est estimé à plus de 700 \$ net, soit plus de deux fois le revenu annuel *per capita* du pays. Dans les plus gros villages, le revenu annuel généré par un téléphone peut atteindre plus de 12 000 \$, bien que les revenus diminuent dès que les téléphones se multiplient dans une zone. Des revenus élevés et, jus-

qu'à présent, assurés, ont conduit de nombreuses femmes à considérer ces téléphones comme étant leurs « vaches modernes ».

Les estimations montrent que ces téléphones génèrent des économies (ou des revenus) allant de 2,70 \$ à 10 \$ par appel. Ce n'est pas seulement parce que les appels téléphoniques seraient autrement extrêmement onéreux, mais aussi parce que des informations cruciales sont échangées par ce moyen. Près de 50 % des appels sont effectués par des personnes pauvres pour des raisons économiques. Les utilisateurs (dont 40 % sont des femmes) appellent des amis ou des membres de leur famille à l'étranger pour obtenir de l'argent ou de l'aide médicale; les agriculteurs et les négociants contactent les marchés urbains pour connaître les prix des produits agricoles. Dans les villages disposant de téléphones, les œufs et la volaille se vendent plus chers, le coût de l'information est plus bas (25 % du coût si l'on évite un voyage en ville), le coût du fourrage est moins élevé, et les prix du carburant sont plus stables. Les négociants paient les matériaux bruts et les objets d'artisanat plus cher parce que les vendeurs connaissent mieux les prix en vigueur. Les taux de change pour les devises étrangères se sont améliorés. En outre, les téléphones ont contribué à une meilleure application des lois, à des communications plus rapides et plus efficaces en cas de catastrophe, et au resserrement des liens familiaux.

L'expérience de la Grameen Phone a démontré que les femmes rurales pauvres ont des capacités énormes. Même des femmes illettrées n'ayant jamais vu de téléphone ont rapidement acquis les compétences nécessaires et, en tant que propriétaires d'un bien désirable et synonyme de puissance, elles ont gagné en confiance et ont forcé le respect de la communauté. Les propriétaires de téléphones ont davantage de liberté puisqu'elles se déplacent pour livrer les messages ou mettre les téléphones à la disposition des utilisateurs, imposant des frais plus élevés pour ce service. Certaines femmes ont acquis des connaissances médicales et sur l'état des marchés en écoutant les conversations. D'autres ont développé une connaissance pratique du marché des devises étrangères. « Elle cuisinait autrefois pour les élites », commente le voisin d'une propriétaire d'un téléphone. « Maintenant, elle en fait partie. »

Grameen Telecom prévoit d'installer des cyberkiosques dans les villages. « Après le téléphone cellulaire, nous prévoyons d'instaurer Internet, la télécopie et un réseau mondial », affirme Mohammed Yunus, de la Grameen Bank, qui espère que les télécommunications révolutionneront le monde cognitif des villageois. En 1999, la Société financière internationale (SFI) a accepté de prêter 16,7 millions de dollars et d'investir 1,6 million en capitaux propres pour l'expansion

de Grameen Telecom, aujourd'hui le plus grand opérateur téléphonique au Bangladesh. La Banque asiatique de développement et la Corporation du Commonwealth ont apporté un financement parallèle sous la forme de prêts et d'investissements en actions<sup>22</sup>.

### **Le commerce électronique et les petits artisans**

Fondée en 1995, PEOPLink est une entreprise à but non lucratif dont l'objectif est d'établir un réseau mondial de partenaires commerciaux pouvant offrir des services aux associations locales de production artisanale. PEOPLink regroupe actuellement plus de 100 partenaires de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine, dont des ONG locales en lien avec les communautés populaires telles que des coopératives d'artisanat et des regroupements d'agriculteurs. PEOPLink connecte les producteurs pauvres aux consommateurs via Internet, et agit aussi à titre d'intermédiaire et de courtier en connectant les producteurs aux entreprises des pays industrialisés.

Les artisans représentés par des ONG locales, dont la majorité sont des femmes, forment des associations locales de producteurs. Ces artisans talentueux ont développé leurs compétences au fil des générations, mais ils n'avaient pas les ressources nécessaires pour se connecter directement aux marchés mondiaux. Ils avaient plutôt recours à de nombreux intermédiaires, qui les payaient peu et majoraient plusieurs fois le prix des articles avant qu'ils ne parviennent au consommateur.

Grâce au commerce électronique, PEOPLink permet aux artisans d'améliorer leurs conditions commerciales. PEOPLink insiste sur la formation des gens et l'acquisition d'équipement, de logiciels et de procédures qui permettent aux partenaires commerciaux de communiquer électroniquement afin d'améliorer la conception des produits et les ventes. Les partenaires commerciaux sont équipés d'appareils photo numériques et ils ont été formés pour photographier les produits d'artisanat et les télécharger sur le site de commerce électronique de PEOPLink. Ils reçoivent aussi une formation en ligne et une aide au développement de produit pour concevoir leurs propres sites Internet et leurs catalogues en ligne. Les membres de PEOPLink se déplacent généralement en région afin de rencontrer les partenaires commerciaux et mettent sur pied des ateliers dans lesquels on démystifie la technologie pour les clients qui connaissent peu Internet. Un soutien technique supplémentaire est offert dans des domaines spécifiques comme la conception des produits, le contrôle de la qualité, l'emballage, l'expédition et la création d'un système structuré de distribution et de paiement mondial.

Les ventes quotidiennes pour chaque artisan atteignent 50 à 500 \$, et plus de 90 % du prix revient aux artisans. La Coopérative Kuna Mola, Tiendas Camari et l'Association d'artisanat communautaire des Philippines comptent parmi les partenaires commerciaux de PEOPLink. Kuna Mola est une coopérative de 1 200 femmes indigènes de Kuna, vivant au large de la côte caraïbe du Panama, qui produisent des travaux d'aiguille élaborés inspirés de leur costume traditionnel. Tiendas Camari dessert 98 groupes de producteurs populaires, représentant plus de 8 000 artisans vivant dans les hauteurs de l'Équateur qui font de l'artisanat et des produits alimentaires. L'association d'artisanat communautaire des Philippines rassemble 21 associations de producteurs et 30 groupes familiaux comptant plus de 2 000 artisans, dont 90 % sont des femmes. Cette association est bien établie et le montant de ses exportations annuelles se chiffre à plus de 700 000 \$<sup>23</sup>.

### **Soutenir les innovateurs**

En Inde, le réseau Honey Bee gère une base de données multimédia et multilingue de solutions aux problèmes locaux de développement inspirées des idées novatrices et des connaissances traditionnelles des personnes pauvres. La base de données contient plus de 10 000 solutions en format texte, recueillies auprès de plus de 4 000 villages et présentées dans 7 langues, ainsi qu'une centaine d'innovations en format multimédia. L'information est diffusée par le bulletin d'information de Honey Bee et par le biais de kiosques dans les foires religieuses, qui reçoivent plus de 400 visiteurs par jour. Grâce à une subvention infoDev en 2000, on compte créer un réseau de savoirs qui renforcera les liens entre les agriculteurs, les travailleurs de vulgarisation rurale et les chercheurs d'institutions agricoles. Ce réseau permettra aux vulgarisateurs et aux chercheurs de transmettre l'information aux agriculteurs analphabètes par le biais de fichiers visuels ou auditifs.

Le réseau Honey Bee emprunte un réseau horizontal pour effectuer la démocratisation du savoir. Les populations locales et les innovateurs individuels, même les illettrés, utilisent le réseau pour partager et échanger, peu importent les distances géographiques ou les cultures qui les séparent. De nombreuses solutions extrêmement simples peuvent améliorer de façon significative le travail des agriculteurs, des petits fermiers et des artisans. Parmi les solutions novatrices, on trouve par exemple un char à bœufs à bascule, un procédé simple pour remplir les sacs, une poulie perfectionnée pour puiser l'eau et un grattoir à gomme utilisé par les femmes pour recueillir le caoutchouc sur les arbustes épineux ou les arbres. La base de données renferme aussi des renseigne-

ments sur un grand nombre d'outils, de pesticides naturels, de remèdes vétérinaires, de nouvelles variétés de plantes et de pratiques agronomes développées par de petits agriculteurs.

Il ne suffit pourtant pas de repérer et de documenter les innovations. En effet, certains innovateurs intégrés à la base de données ont ressenti beaucoup de frustration car leurs idées et leur travail ne changeaient rien au fait qu'ils demeureraient pauvres. Pour cette raison, il est nécessaire de commercialiser ces innovations, ce qui nécessite un fonds de développement, un fonds d'investissement pour les micro-entreprises, et la protection des droits de propriété intellectuelle.

En 1993, la création de la Société pour la recherche et les initiatives relatives aux technologies et aux institutions durables est venue appuyer Honey Bee. Depuis lors, Honey Bee a pris une importance significative, a mis en place un fonds régional pour la création des micro-entreprises, a créé un Réseau pour l'accroissement des innovations populaires dans l'État du Gujarat et a établi un registre national des innovations grâce à la Fondation nationale pour l'innovation.

Le Réseau pour l'accroissement des innovations populaires a été fondé en 1997 en collaboration avec le gouvernement de l'État du Gujarat qui, en juin 2001, a investi 300 000 \$ pour transformer les innovations figurant dans la base de données en entreprises rentables. Les innovateurs ont accès à du capital risque et à du savoir-faire technique afin de transformer leurs innovations en produits commercialisables. Depuis, le Réseau a transformé plusieurs innovations en produits, a déposé neuf brevets d'invention au profit d'innovateurs locaux et a accordé des licences d'exploitation pour certaines innovations à des entrepreneurs du district, une redevance étant versée aux innovateurs. Honey Bee souhaite instaurer des fonds similaires de soutien aux entreprises dans d'autres États indiens.

La Fondation nationale pour l'innovation a été mise en place en mars 2000 afin de reproduire le modèle Honey Bee à l'échelle du pays. La Fondation a reçu un investissement de cinq millions de dollars du ministère des Sciences et technologies à Ahmedabad. La Fondation veut développer un registre national des inventions et des innovations, connecter les innovations aux investissements et aux entreprises, rassembler le meilleur des sciences traditionnelles et informelles puis mettre en place des incubateurs d'entreprises. Elle souhaite également contribuer à assurer le respect, la reconnaissance et la valorisation des innovateurs locaux qui doivent souvent faire face à l'indifférence ou au mépris de la société. En 2001, la Fondation a organisé un concours

national pour repérer de nouvelles innovations et plus de 1 800 propositions de partout en Inde ont été reçues<sup>24</sup>.

### **Soutenir les petits agriculteurs**

Le mouvement des coopératives laitières, lancé par le Conseil national de promotion des produits laitiers de l'Inde, dessert 600 000 ménages quotidiennement et compte parmi les plus importantes coopératives du monde. Les produits laitiers sont commercialisés dans 500 villes et le lait est recueilli auprès de 96 000 sociétés villageoises dans 285 districts, rassemblant 10 millions de fermes familiales. Près de 16,5 millions de litres de lait sont produits chaque jour pour une valeur annuelle de 780 milliards de roupies (environ 16 milliards de dollars)<sup>25</sup>.

Environ 2 500 centres de collecte du Gujarat ont introduit un système informatisé qui permet une pesée électronique, l'analyse électronique des matières grasses et des lecteurs en plastique. Cette initiative a entraîné une plus grande transparence et a conduit à un traitement plus rapide, à des files d'attente plus courtes et au paiement immédiat des exploitants. Auparavant, la teneur en matières grasses du lait était calculée selon un procédé complexe effectué des heures après la réception du lait. Même s'ils livraient le lait quotidiennement, les agriculteurs n'étaient rémunérés que tous les dix jours et devaient faire confiance au personnel de la société coopérative qui mesure la qualité et la quantité du lait. Même s'ils pouvaient difficilement en faire la preuve, les fermiers croyaient souvent avoir été insuffisamment payés ou avoir été victimes de malveillance.

Grâce au système informatisé, les exploitants de fermes laitières reçoivent maintenant immédiatement l'argent qui leur est dû et gagnent beaucoup de temps grâce aux files d'attentes réduites dans les centres de collecte de lait. Les agriculteurs reçoivent une carte d'identité qu'ils insèrent dans un lecteur qui transmet leur numéro d'identification à un ordinateur. Le lait est alors versé dans un conteneur en acier et le poids est immédiatement communiqué à l'agriculteur et transmis à l'ordinateur. Un échantillon est également confié à une machine qui détermine en quelques secondes la teneur en matières grasses du lait, ce résultat étant communiqué à l'agriculteur et transmis à l'ordinateur. L'ordinateur calcule ensuite le montant dû à l'agriculteur d'après la teneur en matières grasses du lait. La valeur du lait est ensuite imprimée sur un bordereau remis à l'agriculteur, qui reçoit son paiement à un guichet adjacent. Dans de nombreux centres, la transaction s'effectue en moins de 30 secondes. Les 50 000 exploitants

de fermes laitières qui utilisent le système informatisé bénéficiant d'un système de livraison coopératif plus transparent, efficace et efficient.

Le Centre de gouvernance électronique de l'Institut indien de gestion, à Ahmedabad, a développé le progiciel DISK (*Dairy Information System Kiosk*) qui fait l'objet d'un essai pilote dans deux coopératives villageoises du district Kheda, dans l'État de Gujarat. DISK comprend une base de données perfectionnée et un système de production de rapports d'exploitation qui inclut les antécédents de chaque vache laitière de l'agriculteur, puis un site Internet sur lequel les producteurs peuvent effectuer des transactions commerciales, s'approvisionner, accéder à de l'information et aux documents gouvernementaux et échanger avec leurs pairs. Les agriculteurs peuvent aussi demeurer informés des dernières innovations en matière de produits laitiers par le biais de la base de données multimédia du réseau Honey Bee<sup>26</sup>.

## L'accès aux services financiers

Les institutions financières réduisent leurs coûts grâce à l'informatisation, aux cartes à puce et aux guichets automatiques, ce qui leur permet d'atteindre les clients plus efficacement. Les personnes pauvres et les micro-entreprises bénéficient alors de services financiers plus variés.

Même les institutions de microfinancement les plus efficaces consacrent de 35 à 51 % de leurs prêts en souffrance aux frais d'exploitation. Des cartes à puce contenant des informations sur les antécédents de crédit des clients et des logiciels qui font le suivi des prêts, les projections financières et qui contiennent des informations sur la gestion des succursales aident les institutions de microfinancement à réduire leurs coûts de transaction. En baissant les coûts, les cartes à puce et les logiciels favorisent la rentabilité des institutions de microfinancement et leur permettent d'atteindre un grand nombre de personnes pauvres<sup>27</sup>. En combinant les cartes à puce et les guichets automatiques – dont le système de dépôts et de retraits est économique –, les banques commerciales peuvent étendre leurs services aux cantons les plus pauvres et aux quartiers défavorisés<sup>28</sup>.

### Les cartes à puce au service de la microfinance

Swayam Krishi Sangam (SKS), une institution de microfinancement indienne qui a vu le jour en 1998, a introduit les cartes à puce en août 2000 pour réduire le temps que les responsables de prêts consacrent

craient à la consignation des transactions financières pendant les réunions de groupe. Vikram Akula, fils d'Indiens émigrés aux États-Unis, avait été inspiré par sa visite à Muhammad Yunus et à la Grameen Bank. La SKS vise les 20 % les plus pauvres de la population en se concentrant sur les régions les plus défavorisées et en sélectionnant les candidats grâce à des entrevues informatives et à des enquêtes dans les villages. Les clients de la SKS sont donc relativement plus démunis que la majorité de la clientèle des institutions de microfinancement.

La SKS exploite aujourd'hui quatre succursales dans le district de Medak, dans l'État de l'Andhra Pradesh, et dessert environ 2 200 clientes. La SKS propose des comptes d'épargne et des prêts conçus à l'aide de processus participatifs et accordés par des sociétés de gestion collective (*sangams*). En juin 2001, le déboursement atteignait 165 000 \$, avec un taux de remboursement de 100 % pour les prêts générateurs de revenus (20 % de taux d'intérêt), les prêts saisonniers et les prêts d'urgence (0 % de taux d'intérêt). La plupart des membres contractent des prêts de 50 \$ la première année et de 100 \$ la seconde, et ils utilisent ces fonds pour acquérir de la terre et du bétail.

Dans l'une des quatre succursales de la SKS, des responsables des prêts expérimentent l'utilisation de la carte à puce. Au siège social, ils téléchargent les informations concernant l'emprunteur sur un portable à partir d'un ordinateur principal avant les réunions de groupe. Pendant la réunion, les emprunteurs insèrent leur carte à puce dans l'unité de lecture du portable pour prendre connaissance de leur compte et enregistrer des transactions. De retour au bureau, les responsables des prêts transfèrent ces nouvelles informations dans l'ordinateur principal. Un ordinateur en lecture seule est laissé à la disposition des clients du village pour qu'ils vérifient leur solde régulièrement. La SKS projette d'utiliser cette technologie dans ses quatre succursales.

Les cartes à puce présentent trois avantages importants pour la SKS. Premièrement, elles diminuent les coûts élevés des services financiers offerts aux personnes pauvres en réduisant de 50 % la durée des réunions hebdomadaires dans les villages, ce qui permet au personnel d'animer trois ou quatre réunions par jour, plutôt que deux. Deuxièmement, les cartes à puce contribuent à maintenir des normes financières et des contrôles sécuritaires pour prévenir les erreurs et les fraudes. En effet, la microfinance implique un grand nombre de transactions, multipliant ainsi les occasions d'erreurs et de fraudes. Les cartes à puce règlent ce problème puisqu'il existe un seul point d'entrée des données sur le livret bancaire électronique, et que ce livret permet d'acheminer les informations du village vers la



succursale, vers le siège social et même vers les donateurs et les organismes prêteurs. En outre, la carte à puce renforce l'habileté des gestionnaires à contrôler les opérations et à réagir rapidement aux problèmes. Enfin, elles assurent la pérennité de la SKS et lui permettent d'offrir des services financiers flexibles et variés qui répondent mieux aux besoins financiers des personnes pauvres<sup>29</sup>.

### **Les cartes à puce au service des PME**

La Growth Trust Corporation, une entreprise affiliée au Swazi Business Growth Trust (SBGT), a émis, avec l'aide de l'Agence de coopération bilatérale des États-Unis pour le développement (USAID) et de Development Alternatives Inc., des cartes à puce aux clients de petites et moyennes entreprises du Swaziland pour leur permettre d'obtenir des fonds et de les rembourser auprès des banques commerciales participantes du pays.

Agissant à titre de « banque virtuelle », la SBGT a fourni aux quatre plus importantes banques du Swaziland et aux succursales implantées dans les deux plus grandes villes du pays des lecteurs de cartes à puce alimentés par piles. La SBGT accorde une marge de crédit aux banques commerciales qui offrent ce service sans frais à leurs clients à faible revenu. Des renseignements sur les transactions, dont une analyse du flux d'encaisse, sont téléchargés quotidiennement, ce qui permet à la SBGT de contrôler aisément et efficacement les décaissements et les remboursements.

La SBGT a investi approximativement 100 000 \$ pour développer sa carte à puce et son logiciel bancaire. Le prix unitaire d'un lecteur de cartes est de 1 000 \$; celui d'une carte à puce est d'environ 8 \$, et la carte peut être reprogrammée après avoir été restituée par les emprunteurs qui ont remboursé leurs prêts. Le système est de moins en moins onéreux, puisque le coût des cartes à puce diminue progressivement et qu'un lecteur à meilleur marché (500 \$) est en développement. La SBGT envisage de rendre les transactions, y compris les services d'épargne, accessibles à ses clients par téléphone et en ligne.

### **Les guichets automatiques et l'accès aux services bancaires**

En 1993, la Standard Bank d'Afrique du Sud a créé la filiale E-Bank. Celle-ci devait fournir des services bancaires de base aux personnes pauvres habitant les centres urbains par le biais de guichets automa-

tiques faciles d'accès en périphérie de la ville. Les Sud-Africains pauvres optent habituellement pour le dépôt direct afin d'éviter les vols. La plupart des salariés ont des comptes d'épargne qui coûtent cher vu les frais de transaction et le temps passé au guichet. Les jours de paie, il y a souvent des files d'attente d'une ou deux heures dans les banques. En raison du taux élevé d'analphabétisme chez ces petits épargnants, les banques étaient incapables de transformer ces comptes à faibles soldes en comptes fonctionnant avec des cartes, accessibles par guichet automatique.

La E-Bank combine la technologie des guichets automatiques avec les services d'un personnel formé pour aider les clients lors des transactions bancaires électroniques. Les kiosques de la E-Bank sont non conventionnels et accessibles du trottoir, puis sont situés en région. Ils sont décorés de couleurs vives et l'on peut y visionner des vidéos instructifs ou divertissants. Les guichets automatiques possèdent un écran simplifié comportant des pictogrammes destinés aux clients analphabètes. Chaque kiosque est pourvu de trois ou quatre assistants parlant plusieurs langues locales.

La E-Bank offre un seul compte d'épargne (ni compte chèque ni livret bancaire) et tous les comptes ayant plus de 250 R (56 \$) cumulent des intérêts. Les clients peuvent retirer et déposer des sommes d'argent et effectuer des virements à leur famille ou à d'autres membres partout dans le pays. Les épargnants ayant régulièrement un solde minimum sont inscrits à des tirages et reçoivent automatiquement un modeste montant (1 500 R, ou 333 \$) de couverture d'assurance-vie.

Plus de 150 000 clients ont ouvert des comptes E-Bank pendant sa première année d'activité. Pourtant, la E-Bank en tant qu'entité autonome n'était pas rentable car le nombre de transactions par guichet n'atteignait pas le point mort. En 1996, la E-Bank a réintégré la Standard Bank et les clients de la E-Bank ont été transférés à un nouveau « plan électronique »; les infrastructures ont été rebaptisées Auto Bank. On calcule qu'environ 1,4 million d'individus utilisaient les 70 points d'activité de Auto Bank en 1998. Ces derniers auraient effectué plus de 18 millions de transactions électroniques, représentant 24,6 % des transactions de la Standard Bank. Les prévisions pour 2002 approchaient les 50 millions de transactions électroniques, soit 42,5 % des transactions de la Standard Bank en Afrique du Sud<sup>30</sup>.

## Notes

1. Les TIC comprennent les disques durs, les logiciels, les réseaux et autres systèmes de recouvrement, d'entreposage, de transmission et de présentation de

l'information. Les TIC peuvent se présenter sous forme de données, d'images, de textes ou de sons (Banque mondiale, 2002c).

2. Les télécentres sont des postes partagés qui permettent l'accès aux TIC pour des motifs de développement économique, social et éducationnel (Reilly et Gómez, 2001).

3. Narayan et Shah, 2000. La Banque mondiale a organisé trois ateliers portant sur les coalitions mondiales pour *La parole est aux pauvres – Écoutons-les*. Ces ateliers regroupaient de nombreuses organisations et plusieurs des exemples mentionnés dans ce document. Voir : <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/index.htm>

4. Voir Cecchini, n.d.; Narayan et Shah, 2000.

5. SITA (Study of Information Technology Applications) en Inde, Women's Net en Afrique du Sud et le programme Street Children en Colombie et en Équateur sont parmi les programmes financés par infoDev.

6. HealthNet utilise par exemple des instruments variés liés aux TIC (comme des réseaux informatiques qui utilisent les ondes radiophoniques ou les lignes téléphoniques et les satellites à vitesse réduite). Cela permet aux travailleurs du système de la santé de 30 pays en développement d'accéder à la recherche médicale et aux données concernant les médicaments et les traitements possibles et d'échanger rapidement au sujet des épidémies qui surviennent.

7. Même avec cet infime salaire, un professeur qui enseigne à huit classes par semaine reçoit le double du salaire minimum officiel au Brésil.

8. Voir : <http://www.cdi.org.br>. Voir aussi Narayan et Shah, 2000.

9. Bloome, 2000; de Alcántara, 2001; SRI International, 1999, 2000. Voir aussi le site du World program : <http://www.worldbank.org/worldlinks/>

10. L'initiative du projet revient aux efforts combinés et à la collaboration du gouvernement indien avec Apple Computer. Le premier projet pilote a été implanté dans l'État du Rajasthan, près de la ville de Ajmer, en 1994 et en 1995.

11. infoDev, 2001; Bhatnagar et Schware, 2000; CMC Ltd, 2001.

12. Voir le site : <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/>

13. Au Brésil, Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) est un système de soutien des services publics mis sur pied par le gouvernement du Bahia. Des unités se déplacent jusqu'aux régions éloignées et permettent aux populations isolées d'obtenir des services essentiels comme la délivrance de certificats de naissance, de cartes d'identité et de cartes d'appartenance professionnelle (Banque mondiale, 2002c).

14. Symonds, 2000. Singapore's eCitizen Centre en est un exemple : <http://www.gov.sg>

15. Gyandoot, 2001; Narayan et Shah, 2000; Rajora, 2002; Banque mondiale, 2002c.

16. Voir le site du Cristal : <http://www.cristal.gov.ar>

17. Radics, 2001; Banque mondiale, 2002a.

18. Le service d'information rurale destiné aux regroupements d'agriculteurs du Chili, comme Agropol et Agrositio en Argentine, en sont de bons exemples.

19. Novica.com, OneNest.com, ElSouk et African Crafts Online sont parmi les sites Internet de commerce électronique qui vendent des objets fabriqués par des petits artisans issus de pays en développement. Voir Narayan et Shah, 2000.

20. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estime que les retombées annuelles moyennes pour les entreprises électroniques situées dans des pays en développement sont de 2 000 à 30 000 \$ par année. Voir CNUCED, 2001, p. 192.

21. Grameen Phone a été fondée en 1996, alors que le gouvernement du Bangladesh s'apprêtait à vendre des licences d'exploitation privées à quatre compagnies aux enchères. Telenor, une compagnie norvégienne, détient 51 % de la compagnie, et Grameen Bank en possède 35 % via sa branche Grameen Telecom. Les parts restantes sont partagées entre une entreprise de commerce japonaise, Marubenu, et des citoyens du Bangladesh qui ont émigré aux États-Unis.

22. Burr, 2000; Digital Opportunity Initiative, 2001; Grameen Phone 2001 et 2002; Narayan et Shah, 2000.

23. Voir le site : <http://www.peoplinc.org>. Voir aussi Digital Opportunity Initiative, 2001; Narayan et Shah, 2000.

24. Baramati Initiatives, 2001; Bhatnagar et Schware, 2000; Cecchini, n.d.; Gupta, 2001.

25. NDDDB, 2001.

26. Banque mondiale, 2002b; Bhatnagar et Schware, 2000. Voir aussi le site du India's National Dairy Development Board : <http://www.nddb.org>

27. En Afrique, le réseau de services financiers et informationnels mis sur pied par Pride Africa permet à 100 000 clients de 5 pays d'accéder à du microfinancement. Le prêt moyen est d'environ 125 \$ (Digital Opportunity Initiative, 2001).

28. Akula, 2000; Digital Opportunity Initiative, 2001.

29. Akula, 2000.

30. Paulson et McAndrews, 1998.

## Références

- Akula, Vikram Byanna. 2000. « Putting Technology to Work for Poverty Alleviation : A Draft Proposal for 151 030 \$ to Develop Smart Cards for Microfinance », Andhra Pradesh (Inde), SKS.
- Banque mondiale. 2002a. « Cristal : A Tool for Transparent Government in Argentina », Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur public. En ligne : [http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/cristal\\_cs.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/cristal_cs.htm)
- Banque mondiale. 2002b. « Empowering Dairy Farmers through a Dairy Information & Service Kiosk », Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur public. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/diskcs.htm>
- Banque mondiale. 2002c. « Information and Communication Technologies : A World Bank Group Strategy », Washington, D.C., Département des TIC mondiales (GICT). En ligne : [http://info.worldbank.org/ict/ICT\\_ssp.html](http://info.worldbank.org/ict/ICT_ssp.html)
- Baramati Initiatives. 2001. « Honeybee Network Case Study », Maharashtra (Inde), document préparé pour l'atelier « Achieving Connectivity for the Rural Poor in India, Baramat », 31 mai au 2 juin. En ligne : <http://www.baramatiinitiatives.com/cases/case4.htm>
- Bhatnagar, Subhash et Robert Schware (éds). 2000. *Information and Communication Technology in Rural Development : Case Studies from India*, New Delhi, Sage Publications. En ligne : [http://www.worldbank.org/wbi/pubs\\_case37160.html](http://www.worldbank.org/wbi/pubs_case37160.html)
- Bloome, Anthony. 2000. « The Bindura-World Links for Development Telecentre : Modest in Size, but Mighty in Impact », *TechKnowLogia*, vol. 2, nov.-déc.
- Burr, Chandler. 2000. « Grameen Village Phone : Its Current Status and Future Prospects », Hanoi (Viêt-nam), document présenté à la conférence internationale « Busi-

- ness Services for Small Enterprises in Asia: Developing Markets and Measuring Performance», 3 au 6 avr. En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/grameen.htm>
- Carr, Marilyn et Sophia Huyer. 2001. «Information and Communications Technologies: A Priority for Women in Developing Countries», Université Harvard, document préparé pour la réunion de Once and Future Network «Gender and ITS in a Global Economy», 1<sup>er</sup> mai.
- Cecchini, Simone. n.d. «Can Information and Communications Technology Applications Contribute to Poverty Reduction? Lessons from Rural India», Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).
- CMC Ltd. 2001. «India Health Care Project. 4<sup>th</sup> Quarterly Report», Hyderabad (Inde), document présenté à infoDev.
- CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement). 2001. *E-Commerce and Development Report*, New York et Genève. En ligne : <http://www.unctad.org/en/pub/ps1ecd01.en.htm>
- de Alcántara, Cynthia Hewitt. 2001. «The Development Divide in a Digital Age. An Issues Paper», Genève, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), Document de travail 4. En ligne : <http://ftp.unicc.org/unrisd/outgoing/pp/tbs/hewitt.pdf>
- Digital Opportunity Initiative. 2001. «Creating a Development Dynamic: Final Report of the Digital Opportunity Initiative», New York. En ligne : <http://www.opt-init.org/framework.html>
- Grace, Jeremy, Charles Kenny, Christine Qiang et Jiu Liuard Taylor Reynolds. 2001. «Information and Communication Technologies and Broad-Based Development: A Partial Review of the Evidence», Washington, D.C., Banque mondiale, DECRA Research Project.
- Grameen Phone. 2001. «Village Phones». En ligne : <http://www.grameenphone.com/village.htm>
- Grameen Phone. 2002. *Grameen Phone Newsletter*, mars. En ligne : <http://www.grameenphone.com/news/new.htm>
- Gupta, Anil K. 2001. «Building Upon Grassroots Innovations: Articulating Social and Ethical Capital», Ahmedabad (Inde), SRISTRI. En ligne : <http://209.249.15.51/users/know-net/papers/A34.htm>
- Gyandoot. 2001. «A Community-Owned, Self Sustainable and Low Cost Rural Intranet Project». En ligne : <http://www.gyandoot.nic.in/gyandoot/intranet.html>
- Heeks, Richard. 1999. «The Tyranny of Participation in Information Systems: Learning from Development Projects», Université de Manchester (Royaume-Uni), Institute for Development Policy and Management, Document de travail 4. En ligne : [http://idpm.man.ac.uk/idpm/di\\_wp4.htm](http://idpm.man.ac.uk/idpm/di_wp4.htm)
- infoDev. 2001. «infoDev Quarterly Report: Second Quarter 2001», Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : <http://www.infodev.org/library/qr201.pdf>
- Mathew, Ciny. 2001 «Simputer: Netdevice for DCs», *Information Technology in Developing Countries*, vol. 10, no 3. En ligne : <http://www.iimahd.ernet.in/egov/ifip/dec2000.htm>
- Michiels, Isabel et L. Van Crowder. 2001. «Discovering the Magic Box: Local Appropriation of Information and Communication Technologies», *SD Dimensions*, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

- (FAO), Département du développement durable, Communications for Development Group, juin. En ligne : [http://www.fao.org/sd/2001/KN0602a\\_en.htm](http://www.fao.org/sd/2001/KN0602a_en.htm)
- Narayan, Deepa et Talat Shah. 2000. « Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur de la lutte contre la pauvreté, document préparé pour l'atelier « Local to Global Connectivity for Voices of the Poor », 11 au 13 déc. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/voices/globcoal/dec00/narsha.pdf>
- NDDDB (National Dairy Development Board). 2001. *Annual Report for the Year 2000-2001*, Gujarat (Inde). En ligne : <http://nddb.org/annualreport.html>
- Paulson, Jo Ann et James McAndrews. 1998. « Financial Services for the Urban Poor: South Africa's E Plan », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2016.
- Radics, Axel. 2001. « Cristal: Transparencia en la Gestión Pública », *Revista Probidad*, Buenos Aires (Argentine), vol. 14, mai-juin. Édition spéciale sur la corruption en Argentine. En ligne : <http://www.probidad.org/revista/014/art14.html>
- Rajora, Rajesh. 2002. *Bridging the Digital Divide: Gyandoot - The Model for Community Networks*, New Delhi, Tata McGraw-Hill.
- Reilly, Katherine et Ricardo Gómez. 2001. « Comparing Approaches: Telecentre Evaluation Experiences in Asia and Latin America », *Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, vol. 4, no 3, p. 1-17. En ligne : <http://www.is.cityu.edu.hk/ejisdc/vol4/v4r3.pdf>
- Reuters. 2002. « Simputer for the Masses Set for Takeoff », 6 mars. En ligne : <http://zdnet.com.com/2100-1103-852805.html>
- SRI International. 1999. « World Links for Development: Accomplishments and Challenges. Monitoring and Evaluation Annual Report 1998-1999 », *SRI Project P03617*, Menlo Park (Calif.), SRI International, Center for Technology in Learning. En ligne : [http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI\\_WorLD\\_reportview.pdf](http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI_WorLD_reportview.pdf)
- SRI International. 2000. « World Links for Development: Accomplishments and Challenges. Monitoring and Evaluation Annual Report 1999-2000 », *SRI Project P10533*, Menlo Park (Calif.), SRI International, Center for Technology in Learning. En ligne : [http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI\\_M-E\\_Annual\\_Report\\_1999-2000.pdf](http://www.worldbank.org/worldlinks/english/assets/SRI_M-E_Annual_Report_1999-2000.pdf)
- Symonds, Matthew. 2000. « The Next Revolution: After E-Commerce, Get Ready for E-Government », *The Economist*, vol. 24, juin, p. 53-59. En ligne : <http://www.economist.com/surveys/showsurvey.cfm?issue=20000624>





## Chapitre 6

# La Stratégie d'aide au pays pour l'Indonésie

*Cette section a été rédigée par Jessica Poppele.*

Basée sur le plus récent rapport de la Banque mondiale sur la pauvreté en Indonésie, la Stratégie d'aide au pays de la Banque mondiale pour l'année financière 2001-2003 en Indonésie met en valeur des mesures et des programmes destinés à renforcer l'autonomisation des personnes pauvres et vulnérables. Dans cette section, on regarde comment le Rapport sur la pauvreté envisage l'autonomisation, puis on décrit comment elle s'intègre à la Stratégie d'aide au pays (*Country Assistance Strategy – CAS*), notamment au niveau des prêts et d'autres activités. On passe également en revue les mesures de soutien de la Banque aux projets de développement communautaires.

## Le rapport sur la pauvreté

Dans le rapport *Réduction de la pauvreté en Indonésie : élaborer une nouvelle stratégie* (oct. 2000), on aborde les liens étroits qui existent entre la pauvreté et la gouvernance. On souligne qu'avant de faire des recommandations au gouvernement concernant les actions qu'il peut entreprendre pour réduire la pauvreté, il faut d'abord « évaluer sa responsabilisation, sa capacité et sa volonté de s'engager dans un ambitieux programme pour réduire la pauvreté<sup>1</sup>. » On indique que la démocratisation et la décentralisation ont modifié la manière dont on conçoit la gouvernance en Indonésie, et que la nature de ces changements dans la gestion des affaires publiques aura une incidence sur les pauvres. On suggère trois éléments à considérer :



- *L'information.* Les projets pour réduire la pauvreté devraient combattre le « monopole de l'information » instauré par les administrations précédentes. Il faudrait financer et accorder la priorité à une vaste campagne publicitaire présentant le contenu des projets, avant et pendant leur mise en place. Les projets devraient chercher à susciter une prise de conscience chez les principaux groupes ciblés (comme les pauvres, et les plus défavorisés parmi eux).
- *L'écoute.* Les dépenses publiques, l'élaboration des projets et la façon dont ils sont mis sur pied dans le secteur public devraient refléter l'opinion des personnes pauvres. Les projets destinés aux pauvres devraient s'efforcer de leur donner un éventail de choix au moins aussi vaste qu'au reste de la population, plutôt que de les astreindre aux fournisseurs gouvernementaux. Mais, dans bien des cas, les « biens collectifs » comme les routes ou les services policiers sont utilisés par tous. Dans ce cas, on doit solliciter l'opinion des citoyens, plus particulièrement des personnes défavorisées, afin qu'ils influencent les prises de décision et supervisent les services.
- *La responsabilisation.* À chaque stade de la planification, de la budgétisation, de l'implantation et de la supervision des programmes publics et des projets, les décideurs à tous les niveaux devraient être tenus responsables de leurs actes envers le public. Les fonctionnaires devraient par exemple se montrer sensibles aux enjeux suivants : les gens trouvent-ils que les services publics sont utiles, adaptés à leurs besoins et bien entretenus ? La responsabilisation implique la création d'un code d'éthique pour les services publics, la réorientation des intérêts des fonctionnaires et l'augmentation graduelle de la primauté du droit et de la transparence dans l'application de la loi.

Après avoir établi ce lien fondamental entre la gestion des affaires publiques et la pauvreté, on aborde dans le rapport les mesures et les programmes spécifiques à deux domaines d'action : instaurer un *environnement politique* qui favorise l'augmentation des revenus des personnes pauvres, et des *services publics efficaces* qui bénéficient aux défavorisés.

## **L'environnement politique**

Les mesures économiques adoptées par le gouvernement peuvent soit contrecarrer, soit soutenir les efforts des familles et des individus qui souhaitent s'extirper de la pauvreté et réduire leur vulnérabilité. Un cadre stratégique pour créer des mesures favorables au progrès comporte trois éléments liés à l'autonomisation :

- *La reprise d'une croissance rapide et durable.* Les mesures qui stimulent la croissance économique, l'augmentation des salaires, la création d'emplois et qui limitent l'inflation favorisent la réduction de la pauvreté. Le gouvernement doit cependant éliminer la corruption, maintenir un commerce intérieur ouvert (favorable aux agriculteurs pauvres), permettre aux PME de se développer et accroître le revenu rural (en améliorant la productivité) afin que les pauvres bénéficient pleinement de la croissance.
- *L'autonomisation économique des personnes pauvres.* Pour que la croissance réduise efficacement la pauvreté, les pauvres doivent obtenir un accès équitable aux actifs et un rendement raisonnable sur leurs produits. Les mesures qui influencent les marchés de l'emploi, du capital (finance, épargne), de la terre et des ressources naturelles seront déterminantes.
- *L'orientation des dépenses publiques vers les pauvres.* Des dépenses publiques qui maintiennent l'équilibre fiscal et qui permettent la décentralisation tout en étant favorables aux personnes pauvres constituent le troisième élément déterminant d'une politique économique. Pour y parvenir, on doit : éliminer certaines subventions (les riches en sont habituellement les principaux bénéficiaires, et il existe des façons plus directes d'aider les pauvres); examiner les dépenses à l'intérieur et à l'extérieur des secteurs afin d'en déterminer les bénéficiaires; et soutenir un système de transfert régional qui réduit les inégalités.

## **Fournir des services publics efficaces**

La question de la prestation efficace des services publics englobe la gouvernance locale, les services de base en santé et en éducation, les infrastructures essentielles, la mobilité, l'accès aux services et la protection sociale. Pour chacun de ces domaines, on s'attarde dans le rapport aux facteurs qui ont une incidence sur la qualité et la pertinence des services pour les citoyens.

- *Une gouvernance locale orientée vers les gens.* Avec la décentralisation, ce sont les gouvernements régionaux qui auront la responsabilité de la prestation des services publics et du développement. Dans le rapport, on examine comment les éléments de base d'une bonne gestion des affaires publiques doivent être intégrés aux élections locales, aux structures de la fonction publique, aux processus budgétaires, à la conception des pro-

grammes et aux dépenses publiques afin que la décentralisation améliore réellement la prestation des services publics.

- *Des infrastructures et des services de base en santé et en éducation adaptés aux besoins des personnes pauvres.* Dans le rapport, on examine différentes manières de réorienter la prestation des services pour qu'ils répondent plus adéquatement aux besoins de la population locale, particulièrement à ceux des personnes pauvres. On discute notamment de mesures incitatives pour les fonctionnaires et de mesures qui encouragent la responsabilisation et la réactivité des fournisseurs. On parle aussi de créer des postes d'« intermédiaire » ou de « facilitateur » afin que les pauvres puissent s'exprimer.
- *Une protection sociale pour les plus pauvres et des mesures destinées à aider les groupes vulnérables à faire face aux imprévus.* Dans le rapport, on identifie deux groupes qui méritent une attention particulière. Le premier comprend des gens dont la pauvreté est chronique, car ils ne sont pas en mesure de générer des revenus et ont besoin d'un soutien au revenu de base (veuves, orphelins, exclus sociaux, déficients physiques). Le second, plus considérable, est constitué de personnes qui nécessitent une aide ponctuelle à la suite d'une perte d'emploi ou d'une maladie. Ceux-ci ont moins besoin d'un filet de sécurité que d'un coussin qui les empêchera de sombrer dans la pauvreté et leur donnera les moyens de reprendre une activité productive.

## La Stratégie d'aide au pays pour l'Indonésie

**L**a Stratégie d'aide au pays est inspirée des mêmes idées que le rapport sur la pauvreté. Elle stipule que :

*L'objectif fondamental de la Stratégie d'aide au pays du Groupe de la Banque mondiale sera de réduire la pauvreté et la vulnérabilité dans un environnement plus ouvert et décentralisé. Cela impliquera d'accorder une attention soutenue aux politiques gouvernementales qui mettent en avant une croissance économique multisectorielle comme élément clé de la réduction de la pauvreté. La qualité de la croissance constitue un facteur de sa pérennité et de son orientation concrète vers les pauvres. Ce n'est donc pas seulement la manière dont agit le gouvernement, ni le montant des sommes dépensées, mais bien la qualité de la prestation des services qui importe. D'importantes améliorations dans la gouvernance seront déterminantes pour regagner la confiance des investisseurs privés et donner*

*aux personnes pauvres l'occasion de s'exprimer. À cause de la profonde décentralisation gouvernementale en cours, il est indispensable d'élaborer une gouvernance solide, à l'échelon local et national, afin d'assurer aux pauvres une prestation efficace des services<sup>2</sup>.*

La Stratégie d'aide au pays expose ensuite trois axes de priorité, chacun accordant une attention spéciale aux questions d'autonomisation et de gouvernance.

### **La relance économique et la croissance multisectorielle**

Dans cette section, on explique de quelle manière la Banque espère encourager des mesures et des dépenses publiques en faveur des personnes pauvres dans le cadre d'actions qui soutiennent la reprise économique et la croissance.

- *Maintenir le prix du riz abordable et le commerce intérieur ouvert, et encourager le développement rural grâce aux infrastructures de base, au crédit, aux services d'appoint et à la recherche.* La Banque prodigue des conseils d'orientation stratégique dans ces domaines cruciaux et utilise des programmes d'investissement pour mettre l'accent sur l'autonomisation dans le développement rural.
- *Favoriser l'autonomie des personnes pauvres en leur assurant la jouissance des terres et des ressources naturelles et en leur offrant des services financiers.* La Banque encourage le dialogue sur les politiques d'aménagement du territoire et des forêts entre les différents intervenants. Elle a également entrepris des analyses et participe à l'élaboration d'un Programme de développement de politiques sur la gestion de la terre afin d'enrayer les pratiques antérieures qui désavantageaient les personnes pauvres dans la distribution des terres. La Banque vise à accroître l'accès des personnes pauvres au microfinancement et à renforcer les institutions plutôt que leur verser des subventions directes. Un projet de microfinancement rural est prévu pour l'année fiscale 2003.
- *Orienter les dépenses publiques vers la pauvreté, éliminer des subventions et soutenir les gouvernements locaux qui souhaitent réduire la pauvreté.* La Banque favorise les politiques gouvernementales qui réduisent les subventions au carburant et redirigent les fonds vers des programmes d'aide aux personnes pauvres. Pour stimuler le programme d'action à l'échelon local, la Banque veut instaurer un cadre pour les transferts financiers entre gouvernements et des standards minimums pour la prestation des services de base. Elle offre des conseils en matière de politiques et de l'assistance

technique dans le cadre des projets en santé, en éducation et du côté des infrastructures essentielles.

### **Des institutions pour un gouvernement responsable**

« D'importantes améliorations en matière de gouvernance » sont cruciales pour permettre aux personnes pauvres de s'exprimer. Les actions dans ce domaine reposent fortement sur des analyses et des conseils qui s'intéressent, à l'échelon national, aux réformes juridiques et judiciaires, aux réformes de la fonction publique, à la décentralisation et aux contrôles fiduciaires du gouvernement.

### **Fournir de meilleurs services publics aux pauvres**

Cette Stratégie d'aide au pays recoupe et complète le programme national de gouvernance. Ici, la Banque envisage les réformes de décentralisation et de démocratisation de l'Indonésie comme une occasion de favoriser l'autonomisation de trois façons : en soutenant les améliorations qui augmentent la responsabilisation et la transparence de la gestion du secteur public à l'échelon local ; en intégrant, lorsque c'est approprié, des mécanismes de participation communautaire aux projets sectoriels (en autonomisant les associations d'utilisateurs d'eau, par exemple) ; et en développant des projets communautaires qui se rattachent à l'administration locale.

Pendant l'implantation de la Stratégie d'aide au pays, la décentralisation fulgurante en Indonésie représente le plus grand espoir – mais aussi des risques réels – pour la prestation des services publics. La décentralisation rapproche le gouvernement de la population et permet une plus grande responsabilisation et transparence gouvernementale. Par contre, des expériences de par le monde démontrent que la décentralisation ne mène pas automatiquement à l'autonomisation. Pour encourager les réformes, la Stratégie indique que les fonds devraient être dirigés vers les administrations locales qui ont entamé des réformes en faveur des personnes pauvres, c'est-à-dire qui font en sorte que la prestation des services publics soit plus transparente, responsable et corresponde à la demande. La Stratégie inclut des consultations et des examens des dépenses publiques – auprès des collectivités locales et des organisations de la société civile dans trois provinces et dix villes – qui devraient permettre de mieux connaître les administrations locales et d'identifier les réformateurs. Ce procédé vise à stimuler les efforts de l'administration locale sélectionnée afin qu'elle soit plus transparente et responsable, à laisser aux intervenants locaux expliquer quelles sont les

meilleures façons d'aborder les défis du développement régional et à établir une base analytique qui permettra à la Banque de sélectionner les régions dans lesquelles elle peut exercer ses activités.

Au moment où la Banque s'engage auprès des collectivités locales pour réformer la gestion du secteur public, des études sectorielles et des projets étudient et encouragent les réformes d'autonomisation. La gestion du secteur de l'eau en est un exemple. Chapeautées par de larges réformes institutionnelles et réglementaires et soutenues par le prêt d'ajustement de la Banque pour le secteur de l'eau, les autorités nationales et provinciales et celles qui sont en charge des bassins fluviaux intègrent des membres de la société civile et d'autres intervenants pour améliorer la responsabilisation. Ces réformes exigent aussi que les administrations locales tiennent compte de la demande et adoptent des démarches participatives pour planifier, construire et maintenir les infrastructures d'eau en milieu rural.

Le Projet de gestion de l'eau et de l'amélioration de l'irrigation à Java crée depuis 1997 des associations autogérées d'utilisateurs d'eau afin de faciliter les réformes. En 2001, on dénombrait plus de 360 associations comptant plus d'un demi-million de membres issus des ménages ruraux. Les membres de ces associations utilisent les installations d'irrigation. Ils élisent leurs responsables, collectent les cotisations pour l'irrigation, guident l'exploitation et la maintenance des infrastructures et allouent les ressources en eau. Dans certains districts (*kabupatens*), une partie du budget alloué à l'irrigation est transférée directement aux associations afin qu'elles gèrent et entretiennent le système. Les premières observations suggèrent que la productivité et le revenu rural auraient augmenté et que l'eau et les finances seraient utilisées avec plus d'efficacité. Grâce à un don des Pays-Bas, cette démarche sera exportée à l'extérieur de Java. Un nouveau prêt à l'investissement (Programme de gestion des ressources d'eau, année fiscale 2003) viendra appuyer la gouvernance, la responsabilisation et les objectifs d'autonomisation des utilisateurs d'eau.

## **Le développement communautaire en Indonésie**

Les projets financés par la Banque visant à autonomiser les communautés s'appuient sur une tradition indonésienne plutôt houleuse en matière de planification « de la base au sommet ». La prestation des infrastructures de base en éducation, en santé et en eau potable dans les villages était déjà une priorité du développement pour l'Indonésie.

Toutes les études montrent que la participation des communautés se traduit par une baisse des coûts, une qualité supérieure et une meilleure prise en charge. Par contre, on indique que le système de transfert du budget « du sommet à la base » était mal administré et trop lent pour pouvoir correspondre au pseudo programme ascendant qui avait été mis en place. Des études de terrain portant sur des programmes communautaires faisaient d'ailleurs état des problèmes récurrents de captation par les élites et de manipulation politique. L'implantation des infrastructures n'était pas suffisante et nécessitait un environnement favorable à l'organisation et à la gestion.

Des études sectorielles de grande envergure (Étude des institutions à l'échelon local, 1998; Programme d'alimentation en eau et de services sanitaires pour les communautés à faible revenu, 1992; et Programme d'« infrastructures villageoises », 1995) ont été menées par la Banque et par le gouvernement dès le milieu des années 1990 afin de trouver des solutions aux problèmes systémiques de planification ascendante. Le Programme d'alimentation en eau a été le premier projet parrainé par le gouvernement indonésien à impliquer les communautés dans la prise de décision en leur demandant une participation financière et en nature. Le projet visait l'amélioration de la santé des villageois puis comprenait un volet de participation communautaire pour l'approvisionnement en eau et la planification d'assainissement et un volet éducatif en matière d'hygiène et de propreté. Le projet avait aussi pour objectif de permettre aux villageois de consacrer moins de temps au transport de l'eau et plus à d'autres activités productives. D'autres projets préliminaires, comme le Programme national de conservation et de gestion des bassins versants de 1993, avaient expérimenté le transfert direct des fonds vers les groupes communautaires. Mais c'est le Programme d'infrastructures villageoises qui a le premier transféré sur une grande échelle des ressources directement aux villages de Java. Les villageois ont utilisé les fonds pour construire des infrastructures rurales, malgré le scepticisme initial vis-à-vis du système et des capacités des villageois.

L'Étude des institutions à l'échelon local s'est penchée sur le décalage systémique qui existe entre les priorités des communautés et les décisions d'investissement en matière de développement. Des projets de développement agricole régionaux ont été restructurés à la lumière de ces découvertes. L'étude a mis au jour le fossé qui existait entre les agences gouvernementales et les organisations communautaires, et a souligné les processus sociaux à l'origine de ces écarts. L'étude a également révélé l'apport positif potentiel des institutions communautaires pour le développement local, en dépit des nombreux obstacles causés

par l'approche du gouvernement, qui cherchait à limiter l'implication de la société civile. L'évaluation de la pauvreté effectuée par la Banque pour 2001 souligne aussi les liens étroits qui existent entre la réforme de la gouvernance locale, les services publics basés sur la demande et une stratégie pour réduire la pauvreté. Ces découvertes corroborent la recherche universitaire en cours sur le capital social tout comme le travail effectué dans d'autres pays sur les programmes de développement communautaire.

La stratégie de la Banque pour le développement communautaire a évolué afin de tenir compte des perspectives du gouvernement sur les réformes locales et la décentralisation. L'essentiel de la stratégie consistait à accumuler des « preuves sur le terrain » montrant que des programmes adéquatement conçus qui autonomisent les communautés ont un rendement économique supérieur, sont plus bénéfiques aux personnes pauvres (on remarque une plus grande responsabilisation à leur égard et davantage de transparence dans l'utilisation des fonds) et leurs retombées sont plus durables. La Banque mondiale a surtout contribué à ces programmes en établissant les paramètres opérationnels nécessaires pour faire avancer le projet jusqu'à l'étape suivante. Le premier Projet d'infrastructures villageoises a ainsi permis de concevoir, à grande échelle, l'infrastructure permettant aux communautés de recevoir des fonds directement et de les gérer de manière responsable. Les expériences menées dans le cadre du Programme d'alimentation en eau et du Programme national de conservation ont aussi contribué à enraciner des infrastructures rurales qui renforcent les moyens d'action des communautés. Dans le Rapport final sur l'implantation du Programme national de conservation et gestion des bassins versants (2000), on affirme : « L'implication directe des principaux intervenants dans la planification, le mise en œuvre et la gestion d'activités essentielles, comme les travaux de conservation et d'infrastructures, par exemple, est essentielle au développement d'un programme durable. » D'autres projets d'aide au développement ont ensuite utilisé le système de transfert et de gestion de l'argent qui avait été créé.

Depuis le milieu des années 1990, on abandonne progressivement les projets lourds aux infrastructures d'envergure au profit de projets qui confient les fonds directement aux communautés. Dans le milieu des années 1990, moins de 10 % des projets approuvés par la Banque impliquaient les communautés, mais à la fin de la décennie, ils atteignaient le tiers. Puis, dans les années budgétaires 1999 à 2001, plus de 50 % des projets – jusqu'à 75 % en une année – ont favorisé le renforcement des communautés. Il s'agit, par exemple : du Projet de décen-



tralisation de l'agriculture et de vulgarisation forestière (2000) qui oriente les éducateurs de manière à ce qu'ils répondent plus adéquatement aux besoins des agriculteurs en donnant aux communautés davantage de maîtrise sur le financement des projets; du deuxième Projet d'alimentation en eau et de services sanitaires pour les communautés à faible revenu (2000), qui canalise les fonds à la manière du Programme d'infrastructures villageoises afin de promouvoir la participation communautaire dans le secteur de la santé. Les démarches destinées à autonomiser les communautés ne conviennent pas seulement au contexte rural. Le Projet sur la pauvreté urbaine (1999) a montré que le revenu des habitants des quartiers défavorisés pouvait également s'accroître grâce à une démarche communautaire. Des projets plus anciens ont aussi été restructurés afin de refléter une démarche communautaire. Deux projets de développement régionaux (Nusa Tenggara et Sulawesi), qui avaient languï pendant plus de deux ans et rencontré de nombreux problèmes, ont été restructurés à la fin des années 1990 afin de remettre le pouvoir aux villageois. Ces projets sont maintenant de nouveau sur les rails et seront couronnés de succès.

Le novateur Programme de développement des *kecamatan* (KDP), grâce à son champ d'application ambitieux et à son programme ouvert, a permis de toucher beaucoup de gens et de les impliquer davantage. Le premier KDP (1998) avait déboursé 273 millions de dollars (des fonds BIRD et AID) au début de l'année 2002. Des 67 500 villages en Indonésie, plus de 12 000 villages pauvres ont participé au KDP et 10 millions de personnes ont bénéficié du projet. Élaboré à partir du Programme d'infrastructures villageoises, le premier KDP avait pour objectif d'augmenter le nombre d'intervenants impliqués dans les prises de décision, de renouveler la réglementation et le rôle consultatif pour les districts décentralisés et d'institutionnaliser le rôle des contrôleurs de la société civile. Le KDP a également ouvert les projets de façon à ce que les villageois puissent participer pleinement à la budgétisation. La seconde année, le projet déboursait 100 millions de dollars. Les trois quarts des subventions aux villages ont servi à construire des infrastructures économiques, incluant des routes (62 %), des ponts (10 %), des systèmes d'irrigation (8 %) et de l'eau potable (7 %). Le coût des infrastructures économiques construites dans le cadre du KDP est de 30 % inférieur aux constructions traditionnelles dans la même région. Le quart des subventions a été alloué à des activités économiques.

Ces investissements ont eu des retombées positives sur la pauvreté. On calcule que 77 % des emprunteurs sont parmi les plus pauvres de

leur communauté et que 38 % d'entre eux sont des femmes. Près de cinq millions de personnes ont été rémunérées dans le cadre du projet pendant la première année. Parce que les salaires du projet sont inférieurs au salaire agricole minimum, presque tous les salaires sont versés aux personnes pauvres ou vulnérables. Des études indiquent un taux de rendement de 30 à 40 % pour les infrastructures rurales construites par le KDP. Ces retombées positives touchent les villageois dans une large mesure. Dans la première année du projet, des échantillons aléatoires ont montré que 60 % des participants aux réunions du projet étaient pauvres et que 40 % d'entre eux étaient des femmes.

Le second KDP (2001) poursuit le programme mais insiste davantage sur les liens entre la gouvernance et la pauvreté. Avec 325 millions de dollars, le projet représente 75 % des programmes de prêts de la Banque pour l'Indonésie en 2001. Le projet est constitué d'activités qui renforcent les capacités des communautés à solliciter la participation des collectivités et d'autres intervenants dans la solution et l'évaluation de leurs besoins en matière de développement. Bien que des institutions représentatives soient fondamentales pour offrir des services efficaces aux personnes pauvres, une structure de soutien technique adaptée est aussi nécessaire pour assurer la qualité des infrastructures que les communautés implantent grâce à leurs ressources. Le nouveau projet met donc l'accent sur le développement de capacités techniques locales en matière de conception, de gestion et de maintenance.

## Notes

1. Banque mondiale, 2001b, p. vii.
2. Banque mondiale, 2001a, p. 19.

## Références

- Banque mondiale. 2001a. « Country Assistance Strategy of the World Bank Group in Indonesia », *Report no 21580-IND*, Washington, D.C., Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique et la Société financière internationale (SFI), Département de l'Asie de l'Est et du Pacifique.
- Banque mondiale. 2001b. *Poverty Reduction in Indonesia: Constructing a New Strategy*, Washington, D.C., Unité sectorielle de développement social et environnemental, Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique.





## Chapitre 7

# La Stratégie d'aide au pays pour le Viêt-nam

*Cette section a été rédigée par Carrie Turk.*

Le PIB du Viêt-nam s'est accru en moyenne de 8 % par an de 1990 à 1997 à la suite de l'adoption de la stratégie *doi moi* (processus global de renouveau) en 1986 et de l'introduction d'une série de réformes économiques. La pauvreté absolue est passée de 58 % en 1993 à près de 37 % en 1998, tandis que le nombre de personnes vivant sous le « seuil de pauvreté nutritionnelle » a chuté de 25 à 15 %. Des indicateurs non monétaires de bien-être ont confirmé que le niveau de vie s'était amélioré. La majorité de la population peut maintenant accéder aux services de santé et d'éducation et aux infrastructures.

La transition vers une économie de marché a aussi modifié les structures politiques du pays. Selon la Constitution adoptée en 1992, le Parti communiste demeurait l'instance dominante de l'État, mais il était tenu d'agir dans le cadre de la loi et de la Constitution. Les pouvoirs constitutionnels et législatifs de l'Assemblée nationale, dont les membres sont élus au suffrage universel et par scrutin secret, ont également été augmentés.

Dans les dernières années, le gouvernement a entrepris des démarches importantes pour améliorer la communication et pour encourager une circulation bilatérale de l'information et des opinions. Le Décret sur la démocratie populaire, adopté en 1998, établit un cadre légal pour la participation des citoyens dans les prises de décisions locales à l'échelon de la communauté, et leur accorde le droit de contrôler les dépenses de la municipalité. Bien que la capacité des citoyens à participer activement demeure limitée, notamment parce qu'ils ignorent leurs droits,

le Décret est tout de même considéré comme un pas vers davantage de transparence et de responsabilisation chez les fonctionnaires municipaux.

## **Un programme renforcé d'autonomisation**

### **La Stratégie d'aide au pays de 1998**

Les premières formes de soutien apportées au Viêt-nam par la Banque mondiale étaient centrées sur la reconstruction des infrastructures détruites lors des guerres successives et sur le rétablissement des systèmes de base pour la santé et l'éducation. Le programme devait produire des taux de rendement importants et avoir un impact sur la pauvreté en assouplissant les contraintes imposées à la croissance multisectorielle. La Stratégie d'aide au pays la plus récente (1998) devait soutenir les efforts gouvernementaux pour stimuler la croissance, qui se ressentait encore de la crise économique régionale de la fin des années 1990. Cette Stratégie mettait l'accent sur la qualité de la croissance en s'attardant particulièrement à la pauvreté, aux problèmes sociaux et au développement rural. Elle indiquait aussi l'importance de tisser des liens entre les projets individuels et le dialogue politique et de s'intéresser à l'amélioration de l'administration publique, particulièrement sur le plan de la responsabilisation.

La Stratégie de 1998 comprenait un certain nombre d'éléments destinés à augmenter la participation des personnes pauvres à la planification des projets et, plus largement, à la planification gouvernementale et budgétaire. Ces éléments étaient les suivants :

- introduire deux projets de développement communautaire dans les régions les plus pauvres, le Projet d'infrastructures rurales communautaires et le Projet pour réduire la pauvreté des montagnes du Nord, qui délèguent la planification et la gestion des ressources aux responsables locaux;
- instituer des Évaluations participatives de la pauvreté dans les régions pauvres afin d'évaluer la pauvreté;
- accroître la transparence et la responsabilisation dans l'utilisation des fonds publics par le biais de la décentralisation et de la participation. Cela comprend un examen des dépenses publiques, un partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et l'Oxfam britannique pour renforcer la planification participative dans la province de Tra Vinh et, enfin, le renforcement de la société civile locale.

À l'exception d'un soutien planifié pour renforcer la société civile locale (dont le gouvernement s'est passé), ces mesures constituent une assise ferme pour les efforts visant à renforcer les liens entre les ménages pauvres et les processus de prise de décision. Le Projet d'infrastructures rurales communautaires a été approuvé en juin 2001 (102,78 millions de dollars) et le Projet pour réduire la pauvreté dans les montagnes du Nord a été approuvé en octobre 2001 (110 millions de dollars). Les Évaluations participatives de la pauvreté (*Participatory Poverty Assessment – PPA*) ont eu un impact important et l'examen des dépenses publiques a entraîné des activités complémentaires liées à l'amélioration de la responsabilisation financière des municipalités envers les communautés pauvres.

### **Les Évaluations participatives de la pauvreté**

En dépit d'importantes réalisations dans les années 1990 qui sont parvenues à réduire la pauvreté et à améliorer le niveau de vie de la population du Viêt-nam, les Évaluations participatives de la pauvreté ont révélé que les ménages pauvres se sentaient écartés des processus de prise de décision et de l'élaboration des politiques<sup>1</sup>. Ces études ont montré que les personnes pauvres accèdent difficilement aux informations de base qui importent dans leur vie quotidienne. Elles suggèrent aussi que certains groupes ont moins d'influence que d'autres : les femmes, les minorités ethniques et les immigrés non enregistrés sont particulièrement peu susceptibles de participer aux prises de décision. Prenant en considération ces éléments, l'évaluation « Viêt-nam : combattre la pauvreté » a voulu placer les enjeux de la gouvernance locale et de la démocratie locale au cœur des discussions sur l'équité sociale. On a pris de nouvelles initiatives pour répondre aux enjeux abordés et nous les décrivons ci-dessous.

Les Évaluations participatives de la pauvreté souhaitaient impliquer autant que possible les stratégies gouvernementaux, aussi bien au niveau central que local. Pour rallier le consensus quant aux conclusions des évaluations, on a formé une entité gouvernante composée de multiples intervenants nommée Groupe de travail sur la pauvreté<sup>2</sup>. C'est ainsi que des questions sensibles et rarement abordées dans les débats politiques publics, comme le sentiment d'impuissance des personnes pauvres et leur difficulté à se faire entendre, ont été soulevées avec l'accord des homologues gouvernementaux. La façon dont les évaluations participatives de la pauvreté ont été mises en application, autant que les informations qui en ont découlé, ont été déterminantes pour l'autonomisation. Les Évaluations parti-

cipatives de la pauvreté ont permis de déterminer plusieurs domaines stratégiquement importants et le gouvernement s'en est servi pour préparer la stratégie provisoire pour réduire la pauvreté. Les domaines importants incluent : améliorer la diffusion de l'information sur les droits légaux des ménages pauvres ; offrir aux ménages pauvres un environnement favorable afin qu'ils puissent prendre part aux plans de développement économique locaux ; et créer un cadre légal pour permettre aux communautés de maintenir et de gérer les ressources que les projets de développement ont mis à leur portée<sup>3</sup>.

## **Le prochain programme d'autonomisation**

### **Initiatives en cours**

La Stratégie d'aide au pays de 1998 et les Évaluations participatives de la pauvreté ont entraîné plusieurs initiatives. Premièrement, les Évaluations participatives de la pauvreté de Ha Tinh – qui avaient révélé que les méthodes pour générer des revenus au niveau communautaire étaient lourdes, régressives, opaques et peu comptabilisées dans certaines régions du pays – ont incité les fonctionnaires à inclure des recherches supplémentaires dans l'examen des dépenses publiques. Menée par le ministère des Finances, cette étude a conclu que les ménages étaient assujettis à des frais et des contributions qui provoquaient la confusion autant chez les ménages que chez les fonctionnaires municipaux. Cela avait pour effet de limiter la capacité des ménages pauvres à évaluer la légitimité ou le calcul des frais. En outre, on a constaté que les citoyens étaient écartés des prises de décisions financières locales puisque peu de communautés incluses dans l'étude faisaient l'effort de se conformer au Décret sur la démocratie locale (qui stipule que la communauté doit publier et discuter publiquement des projets locaux, des budgets et des dépenses). Le ministère des Finances a réagi en mettant en vigueur de nouvelles réglementations concernant la perception des recettes à ce niveau.

Deuxièmement, les Évaluations participatives de la pauvreté indiquaient qu'il y avait des endroits très pauvres dans les régions urbaines. On a donc entrepris de redéfinir le volet urbain de la Stratégie d'aide afin de mettre l'accent sur les besoins identifiés par la communauté et les objectifs de réduction de la pauvreté. Cela a entraîné la création d'un programme communautaire de promotion urbaine qui comprenait des enquêtes participatives sur la manière dont les groupes de pauvres et de personnes vulnérables évaluent les solutions aux problèmes en matière d'accès au logement et aux infrastructures.

Troisièmement, on a établi des plans pour aider le gouvernement à recueillir les commentaires des ménages sur la qualité, l'efficacité et l'utilité de la prestation des services publics. À long terme, on espère que ces données pourront être incorporées au travail d'enquête auprès des ménages et qu'elles serviront à tracer un portrait plus juste de la situation nationale en matière d'accès et de qualité des services publics, selon les différents groupes socioéconomiques. Le but ultime de ces efforts est d'établir un lien entre l'évaluation des services publics et la distribution des ressources.

Finalement, le ministère des Finances voudrait s'attaquer à quelques-uns des problèmes de transparence et de responsabilisation au niveau communautaire. Afin de donner suite à l'examen des dépenses publiques, le ministère a demandé qu'on l'assiste dans ses démarches afin de trouver des moyens d'adapter l'information sur le budget et les dépenses, notamment en la rendant plus accessible et compréhensible pour les ménages pauvres. Au moment de mettre sous presse la version originale de cet ouvrage, une ONG locale, spécialisée dans la diffusion de l'information portant sur les droits légaux, collaborait avec le ministère.

### **Travaux à venir**

La prochaine Stratégie d'aide au pays a été légèrement retardée afin de permettre au gouvernement du Viêt-nam de compléter sa Stratégie compréhensive pour la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Les futures Stratégies d'aide au pays de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds tiendront fortement compte de la Stratégie compréhensive. Le futur programme d'autonomisation reflétera la direction stratégique établie par le gouvernement dans sa Stratégie compréhensive. Pour préparer la Stratégie compréhensive, il faudra développer des mécanismes de consultation plus solides auprès des ménages pauvres et des personnes vulnérables. À cet égard, l'absence d'une société civile locale dynamique incluant des organisations de pauvres constitue une lacune. Le développement de processus efficaces pour la participation des ménages pauvres à la préparation de la Stratégie compréhensive représente ainsi, pour la Banque mondiale et pour beaucoup d'autres bailleurs de fonds, un domaine d'intérêt prioritaire.

Le gouvernement du Viêt-nam, en collaboration avec la Banque mondiale, a adopté différentes stratégies pour résoudre ce problème et pour développer des mécanismes qui permettront aux intervenants de suivre les progrès dans ces domaines stratégiques. La Banque mondiale a mené, auprès des villages, des consultations portant sur la Stratégie



compréhensive pour vérifier si les stratégies proposées correspondent bien au diagnostic de la pauvreté établi par les pauvres. Le Groupe d'étude sur la pauvreté aide le gouvernement à établir un cadre de supervision de la Stratégie compréhensive en préparant une série de huit articles portant sur les objectifs centraux du développement et les résultats visés. Au moment de mettre sous presse l'édition originale de cet ouvrage, les discussions impliquaient déjà plus d'une centaine de stratégies politiques et d'intervenants. Tous s'accordaient sur l'importance d'incorporer des objectifs définis afin de rendre les gouvernements plus transparents, responsables, prévisibles et participatifs<sup>4</sup>.

## Notes

1. Poverty Working Group, 1999.
2. Turk, 2001.
3. Gouvernement du Viêt-nam, 2001.
4. Gouvernement du Viêt-nam et Poverty Task Force, 2001.

## Références

- Gouvernement du Viêt-nam. 2001. « Interim Poverty Reduction Strategy », Hanoi. En ligne : <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>
- Gouvernement du Viêt-nam et Poverty Task Force. 2001. « Report on the Haiphong Workshop. Localizing the International Development Goals: The Vietnam Development Targets », Hanoi.
- Poverty Working Group. 1999. « Vietnam: Attacking Poverty », *Vietnam Development Report 2000*, Washington, D.C., Banque mondiale, rapport conjoint du Gouvernement de la République socialiste du Viêt-nam et de l'ONG donatrice Poverty Task Force.
- Turk, Carrie. 2001. « Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2526.



# Chapitre 8

## Examen du portefeuille péruvien

*Cette section a été rédigée par Keta Ruiz.*

Après la publication de *La parole est aux pauvres – Écoutons-les* et du *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001 : lutter contre la pauvreté*, il est devenu évident pour l'Unité de gestion du pays du Pérou que l'autonomisation était un aspect essentiel de la croissance économique et des stratégies pour réduire la pauvreté. On a aussitôt cherché à savoir comment la Banque avait intégré l'autonomisation à sa stratégie d'aide et aux autres opérations en cours au Pérou, si cela avait donné des résultats et de quelles manières on pouvait les améliorer.

### Examen du portefeuille du Pérou

Puisque l'Unité de gestion du pays terminait l'implantation de la Stratégie d'aide au pays en 1997, la première étape consistait à étudier le portefeuille du pays. Dans le cadre de l'examen annuel de la performance des portefeuilles des pays (*Country Portfolio Performance Review – CPPR*), l'Unité a évalué de quelle manière les huit projets en cours au Pérou, financés par la Banque, contribuaient à démarginaliser les bénéficiaires. Les objectifs spécifiques étaient :

- d'analyser et d'identifier comment l'autonomisation s'insère dans la conception et les activités du projet et quels sont les mécanismes impliqués;
- d'identifier les façons d'améliorer l'autonomisation dans les projets.

Deux consultants, sous la supervision du chargé de programme et du personnel de la Banque<sup>1</sup>, ont été engagés pour mener à bien les activités

suivantes: *a)* réviser l'ensemble des documents de la Banque reliés aux projets; *b)* préparer un guide d'interview; *c)* interviewer les directeurs de projets du gouvernement, le personnel travaillant sur le projet et les gestionnaires de tâches de la Banque; *d)* présenter les conclusions tirées de la révision et des entrevues et en débattre pendant l'examen annuel; et *e)* préparer un rapport résumant les principaux constats de la démarche<sup>2</sup>.

Les principaux constats étaient les suivants :

- L'utilisation répandue du terme « autonomisation » est récente, mais la Banque s'efforce depuis plusieurs années d'inclure certains éléments d'autonomisation dans ses projets au Pérou, notamment par l'intermédiaire des concepts de participation, d'équité, de transparence et de durabilité. La plupart des projets comprenaient ces éléments et faisaient l'objet d'une supervision et d'une évaluation constante.
- L'autonomisation, définie comme étant la valorisation des capacités et le partage du pouvoir avec les bénéficiaires, faisait partie des projets à divers degrés mais n'était pas intégrée à tous les cadres logiques. Il y manquait notamment des indicateurs d'intrants, d'extrants et de résultats pour mesurer l'autonomisation.
- L'autonomisation est pertinente et s'applique différemment à chaque projet financé par la Banque au Pérou. Il y a quelques projets (ceux qui concernent l'éducation, la santé, le développement rural et les autochtones) pour lesquels l'autonomisation constituait un élément central dans la conception et la mise en application. Dans d'autres cas (les projets de réhabilitation des infrastructures des services d'eau et de droits fonciers en milieu urbain), l'autonomisation a été atteinte indirectement pendant le projet. Par exemple, en ayant acquis des droits fonciers grâce au Projet des droits de propriété urbains, les Péruviens pauvres ont pu intégrer l'économie structurée et ont pu accéder à de nouvelles opportunités<sup>3</sup>.
- Étant donné la nouveauté, la complexité et l'ambiguïté du terme – et sans compter l'hétérogénéité des projets et la diversité professionnelle des directeurs et du personnel travaillant sur les projets –, il existait un risque de « babélisation » du concept d'autonomisation.
- L'objectif de la démarche risquait d'être banalisé si les directeurs de projets, le personnel et les équipes de la Banque y adhéraient simplement parce qu'il s'agissait d'une requête institutionnelle, et non parce qu'ils étaient convaincus de son importance.

## Élaborer une entente commune

En raison des risques évoqués ci-dessus, on avait déterminé qu'en plus d'examiner la performance des portefeuilles des pays, il fallait expliquer le concept d'autonomisation et sa raison d'être au sein des projets. Deux ateliers, chacun se rapportant à quatre des huit projets, ont été organisés à cet effet pour le personnel de la Banque et les directeurs de projets gouvernementaux. Les objectifs spécifiques des ateliers étaient de :

- donner l'occasion aux équipes du projet d'analyser le concept d'autonomisation afin d'en arriver à une meilleure compréhension commune;
- définir les mécanismes qui permettent d'évaluer et de faire le suivi de l'autonomisation dans les projets en cours;
- favoriser les échanges entre les équipes quant à la façon dont l'autonomisation était intégrée à leurs projets.

Pendant les ateliers, les équipes expliquaient brièvement les objectifs de leur projet, la manière dont elles concevaient l'autonomisation et la façon dont on autonomisait les bénéficiaires grâce à leur projet. Elles débattaient ensuite des éléments clés de l'autonomisation et de certains effets voulus et non voulus de son implantation. Le concept a aussi été employé par différentes équipes de travail chargées d'examiner les activités et de contrôler les indicateurs liés à l'autonomisation.

Les discussions ont permis aux intervenants de s'entendre sur une acception commune de l'autonomisation et de son impact dans le cadre des projets au Pérou. Cette acception peut aussi s'appliquer de manière plus large au travail opérationnel. Premièrement, l'autonomisation est un processus qui répond à des facteurs endogènes et exogènes. Pour cette raison, l'autonomisation n'est pas une notion figée et fait plutôt référence à une notion de niveau ou de degré. Deuxièmement, l'autonomisation implique que les responsables des projets, le personnel en charge du projet (clients intermédiaires) et les bénéficiaires modifient leurs rapports de pouvoir. Troisièmement, pour assurer l'efficacité et la durabilité de ce changement dans les rapports de pouvoir, on doit absolument renforcer les capacités et s'assurer que les responsables des projets, les clients intermédiaires et surtout les bénéficiaires comprennent clairement le concept d'autonomisation.

D'autres questions fondamentales ont également été soulevées :

- Qui doit-on autonomiser ? Bien qu'on cherche surtout à autonomiser les bénéficiaires d'un projet, on constate qu'il est aussi important d'autonomiser les clients intermédiaires afin qu'ils puissent promouvoir l'autonomisation auprès des bénéficiaires.
- Comment doit-on mener à bien le projet ? On doit notamment consulter les bénéficiaires et s'assurer qu'ils participent tout au long du projet.
- Pourquoi doit-on autonomiser les gens ? En plus d'être un élément central de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté, l'autonomisation des pauvres représente aussi un facteur déterminant de la durabilité des projets.

## **Le projet de réhabilitation du secteur de l'irrigation du Pérou**

Les participants des ateliers insistaient sur la nécessité de procéder à des exercices similaires auprès des clients intermédiaires et d'observer sur le terrain si les bénéficiaires du projet avaient effectivement gagné en « autonomie ». Ils faisaient aussi remarquer que des travaux plus détaillés étaient indispensables pour clarifier le cadre logique et les indicateurs utilisés pour autonomiser. On étudie présentement cet aspect dans le cadre du Projet de réhabilitation du secteur de l'irrigation du Pérou, un projet approuvé en 1996 et représentant 85 millions de dollars. Ce projet a pour but d'améliorer la productivité de plus de 50 000 familles d'agriculteurs, utilisant approximativement 65 % des installations d'irrigation existantes (200 000 hectares) sur la côte péruvienne.

Le projet n'a atteint que certains de ses objectifs initiaux à cause d'un retard initial, d'un manque de fonds de contrepartie et des restructurations à la suite d'El Niño. Par contre, certains objectifs ont été atteints. On a notamment constaté des progrès significatifs au niveau des prises de décisions décentralisées par les associations d'utilisateurs d'eau. Sur les 64 associations d'utilisateurs d'eau, 52 ont maintenant des directeurs techniques et les membres d'une soixantaine d'entre elles ont été sensibilisés; en outre, les lois sur l'eau ont été modifiées afin que les utilisateurs soient moins dépendants du ministère de l'Agriculture. Le projet a aussi restreint le rôle de l'État dans le secteur de l'irrigation. Toutes les installations d'irrigation ont élu des représentants dans l'espoir que cela permette aux associations d'être plus efficaces et

moins sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. L'amortissement des investissements, de la gestion et de la maintenance des systèmes d'irrigation se fait lentement, mais on a pu constater des progrès. En 2001, 20 associations d'utilisateurs d'eau (soit 30 %) avaient recouvré 75 % des frais (comparativement à 5 % deux ans auparavant), et seulement 25 associations en avaient recouvré moins de 50 %.

Par le biais d'interviews et d'ateliers avec des clients intermédiaires, combinés à des visites sur le terrain afin d'évaluer le degré d'autonomisation des bénéficiaires, on a identifié des mesures additionnelles pour augmenter l'efficacité et la durabilité du projet. Ces mesures visent à :

- réaffecter certains budgets à des activités qui soutiennent l'autonomisation des associations d'utilisateurs d'eau et des comités d'eau, notamment au niveau du renforcement de la capacité, de l'aide technique et du matériel nécessaire;
- renforcer le Conseil en y faisant participer non seulement des experts en irrigation, des autorités du ministère de l'Agriculture et des représentants du secteur privé, mais également des représentants des associations d'utilisateurs d'eau;
- instaurer un système qui favorise les échanges entre les bénéficiaires du projet;
- mettre les bénéficiaires du projet en relation avec des services d'aide technique et des fournisseurs en matière d'ingénierie hydraulique (universités, firmes de consultants) afin qu'ils puissent les embaucher directement pour la réhabilitation et la maintenance des infrastructures d'irrigation.

Enfin, il est essentiel d'entreprendre des démarches pour simplifier, unifier et sélectionner des indicateurs qui permettront de mesurer les progrès accomplis dans le processus d'autonomisation. Ces indicateurs devront pouvoir mesurer: *a)* la capacité de gestion des associations d'utilisateurs d'eau, par le biais de l'accroissement des revenus, de la part des revenus attribuée aux opérations et à la maintenance, et du pourcentage des bénéficiaires satisfaits de la gestion des associations; et *b)* l'organisation et la gestion technique des agriculteurs, notamment par le biais de la proportion qui participe aux décisions des associations d'utilisateurs d'eau et le pourcentage d'agriculteurs satisfaits de la qualité de l'aide technique fournie par les associations.

**Notes**

1. Le conseiller régional pour réduire la pauvreté, le coordonnateur civil régional et le spécialiste en matière de société civile pour le Pérou ont collaboré à la préparation des références pour les consultants et ont agi à titre de conseillers.
2. Cette partie est grandement inspirée du rapport des conseillers.
3. Voir le chapitre 18 pour des informations supplémentaires.



# Chapitre 9

## Les mécanismes de responsabilisation

*Cette section a été rédigée par Laura Bures, en collaboration avec Magui Moreno Torres et sous la supervision de Deepa Narayan.*

Il existe trois sortes de mécanismes qui peuvent aiguiller les gouvernements vers des décisions, des programmes d'action et une utilisation des ressources plus responsables et transparents :

- *Les mécanismes de responsabilisation politique* assurent que les partis politiques et les représentants sont à l'écoute des besoins de leurs électeurs. Ces mécanismes sont renforcés lors de la tenue d'élections.
- *Les mécanismes de responsabilisation interne* améliorent la performance administrative des agences gouvernementales de façon à la fois horizontale et verticale, c'est-à-dire au sein des agences et entre elles<sup>1</sup>.
- *Les mécanismes de responsabilisation publique ou sociale* incluent une gamme d'outils qui encouragent les gouvernements à se montrer plus responsables envers les citoyens. La responsabilisation sociale peut renforcer les mécanismes de responsabilisation politique et administrative.

Les récents prêts accordés à l'aide budgétaire, à l'ajustement et aux réformes publiques ou sectorielles comprennent désormais des mécanismes de responsabilité sociale. Des prêts récents comme le Projet de décentralisation de la Guinée, le Projet de réforme du secteur public de la Tanzanie, les Projets de réforme judiciaire et de gestion financière du Guatemala, les Prêts programmatiques à la réforme sociale de la Thaïlande et du Pérou, le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté de l'Ouganda, les Prêts à l'ajustement structurel pour l'industrie du char-



bon de la Russie et les Prêts programmatiques à l'ajustement structurel de la Lettonie incluent des mécanismes de responsabilisation sociale. Nous voyons ci-dessous les exemples de l'Ouganda, de la Russie, de la Lettonie et du Pérou.

## L'exemple de l'Ouganda

Le premier Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté de 150 millions de dollars pour l'Ouganda a été approuvé en 2001. Il comprend une série annuelle de crédits programmatiques à l'ajustement structurel ayant des normes de performance, des indicateurs de résultats et des mesures politiques clairement définis. Le programme de réforme soutenu par le premier Crédit avait pour objectifs : *a)* d'améliorer la prestation des services publics grâce à l'utilisation efficace et équitable des ressources publiques; *b)* d'améliorer la gouvernance en augmentant la transparence et la participation, en combattant la corruption et en réformant les services publics, l'approvisionnement, la gestion des ressources financières et humaines, le suivi et l'évaluation; *c)* d'améliorer la qualité et l'accès aux services de base, notamment l'éducation, les soins de santé, l'eau et les services sanitaires<sup>2</sup>.

### Les problèmes soulevés

En ce qui concerne la prestation des services publics en Ouganda, on s'intéresse davantage aux intrants et à la mise en œuvre des procédures qu'aux résultats concrets des politiques et des programmes. Des indicateurs de résultats sectoriels, des extrants, des objectifs et des normes irréguliers et peu clairs, ainsi qu'un manque systématique de retour d'information de la part des utilisateurs des services publics constituent des problèmes majeurs. Le contrôle et l'évaluation des activités ainsi que la divulgation de l'information ne sont pas coordonnés, ce qui représente une charge considérable pour les gouvernements locaux à faible capacité. Le contrôle des dépenses publiques est relâché parce que les transactions ne sont pas enregistrées de manière systématique ou opportune, l'encadrement n'est pas rigoureux et il y a peu de discipline financière.

De surcroît, la prestation de services du gouvernement et des ONG est peu transparente et responsable et la participation communautaire ou l'utilisation de démarches participatives sont la plupart du temps inefficaces. La corruption est largement répandue, particulièrement dans les services judiciaires, de police et de santé, et l'accès à l'information concernant les résultats et les pratiques du secteur public

demeure limité. Ces dernières années, l'Ouganda a réussi à accroître la responsabilisation et la performance du gouvernement grâce à l'utilisation de l'information, notamment grâce aux Enquêtes de suivi des dépenses publiques effectuées dans les secteurs de l'éducation et de la santé<sup>3</sup>. Le succès de ces enquêtes et de la diffusion de l'information servira d'appui au Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté afin d'accroître la responsabilisation.

## **Les mécanismes de responsabilisation**

### *La responsabilisation sociale*

Afin d'améliorer la responsabilisation sociale, le Crédit soutiendra les efforts de l'Ouganda pour surveiller la prestation des services publics et les dépenses et augmenter l'accès des citoyens à l'information gouvernementale. Sur une période de trois ans, le gouvernement ougandais, la société civile ou les autres intervenants devront :

- évaluer régulièrement, par le biais d'enquêtes, la prestation des services publics et la corruption;
- entreprendre des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques pour les services essentiels;
- mettre sur pied un système d'évaluation et de surveillance de la performance pour les services de base;
- améliorer l'accès des citoyens à l'information publique, et présenter un projet de loi sur l'accès à l'information gouvernementale;
- afficher publiquement les limitations et les autorisations aux points de prestation des services;
- publier les résultats des budgets;
- préparer et mettre en œuvre une stratégie pour communiquer des données sur les procédures budgétaires et les politiques fiscales;
- augmenter la disponibilité de l'information publique sur les transferts financiers à l'échelon local;
- simplifier les exigences pour les déclarations des municipalités;
- développer, publier et implanter des stratégies de réformes pour l'approvisionnement et le service de paie du gouvernement;
- harmoniser les politiques des ONG et le code de conduite pour l'utilisation d'approches participatives.

*Enquêtes et suivi.* On institutionnalisera des enquêtes similaires au Système de suivi des dépenses publiques dans d'autres secteurs et on simplifiera les nombreuses activités de suivi et d'évaluation en

cours. Les principaux mécanismes pour superviser la pauvreté et les résultats sectoriels incluent trois enquêtes annuelles indépendantes (sur les ménages, la prestation des services et l'intégrité). On entreprendra aussi périodiquement des évaluations participatives de la pauvreté, des enquêtes auprès des entreprises et des enquêtes annuelles de suivi des dépenses publiques auprès des services de base. Enfin, on a aussi préparé une stratégie pour suivre et évaluer la pauvreté.

Le gouvernement ougandais, l'AID et les autres bailleurs de fonds du Plan d'action pour éliminer la pauvreté (PAEP) s'efforcent de plus en plus d'effectuer le suivi ensemble. Le suivi des progrès dans la mise en œuvre des programmes de réforme et leur impact suivra les mécanismes de révision des Stratégies pour réduire la pauvreté. On tiendra compte des informations recueillies lors d'activités de suivi effectuées par les citoyens et la société civile. Le gouvernement effectuera des rapports trimestriels sur les progrès pour chaque tranche du programme. Le programme des réformes a établi des normes quantitatives et qualitatives claires pour une période de trois ans, et le gouvernement et l'AID s'entendront annuellement sur le Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté II et III.

*L'accès à l'information.* En vue d'améliorer les pratiques en matière d'accès à l'information gouvernementale, le ministère de l'Information et le ministère de la Déontologie et de l'Intégrité ont procédé en mars 2001 à l'examen de la *Loi sur les secrets officiels*. Le cabinet cherche à établir un code d'accès à l'information gouvernementale, et l'on espère que le ministère de l'Information soumettra un projet de loi sur l'information gouvernementale d'ici avril 2004.

Le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique a également produit en mars 2001 un guide sur les procédés budgétaires pour le bénéfice des citoyens.

### ***Responsabilisation interne***

Pour améliorer la responsabilisation interne, le Crédit soutiendra des efforts qui :

- améliorent les systèmes de gestion et de vérification comptable des différents paliers du gouvernement;
- encouragent la circulation des fonds vers la prestation des services de première ligne;
- coordonnent la réforme de la gestion financière et actualisent le cadre institutionnel légal;

- augmentent la collaboration entre les institutions judiciaires et celles qui renforcent la loi.

Ces efforts devraient améliorer la gestion financière, la comptabilité et les procédures de vérification comptable ainsi que la coordination et la responsabilisation entre les agences gouvernementales et les institutions.

## L'exemple de la Russie

De 1996 à 2000, la Banque mondiale a soutenu le Projet de restructuration de l'industrie du charbon de la Russie grâce aux Prêts à l'ajustement sectoriel I (500 millions de dollars) et II (800 millions de dollars)<sup>4</sup>.

### Les problèmes soulevés

#### *La transition à la suite de la période soviétique*

Une baisse de la demande au début des années 1990 et des années de mauvaise gestion pendant la période soviétique ont nui à la viabilité économique de l'industrie du charbon, qui était pourtant presque aussi subventionnée que l'agriculture. En 1993, les subventions atteignaient des niveaux insoutenables et excédaient 1 % du PIB russe. Malgré cela, les mines demeuraient peu productives. De plus, le secteur souffrait de problèmes d'inefficacité majeurs, les conditions de sécurité et les salaires se dégradaient de manière constante. Les salariés n'étaient pas payés pendant huit à seize mois, et on les rémunérait souvent en nature (chaussures, verre ou sucre). La capacité des municipalités était très limitée, et il n'existait pas de système pour transférer les ressources de l'industrie.

#### *Instabilité, secrets gouvernementaux et confiance publique*

Les hauts fonctionnaires se succédaient rapidement, ce qui causait une grande instabilité et freinait les réformes. De 1996 à 2000, la Russie a en effet connu 5 premiers ministres, 7 vice-premiers ministres responsables de la Commission sur les agences de charbon, 6 ministres de l'Énergie et 4 directeurs de l'agence sur le charbon. De surcroît, il existait des contraintes majeures quant à la circulation de l'information au sein du gouvernement. Les hauts dirigeants avaient un accès limité à l'information, que des fonctionnaires subordonnés avaient intérêt à dissimuler et à rendre inaccessible. La confiance

envers le gouvernement, particulièrement envers le secteur du charbon, était extrêmement faible. Selon une étude effectuée en 1995, 20 % des ménages travaillant dans ce secteur se méfiaient des organisations chargées de distribuer l'aide ou les ressources financières. Seuls 5 % accordaient leur confiance à la compagnie RosUgol, moins de 3 % aux compagnies de charbon régionales, tandis que 3 % faisaient confiance à l'administration régionale et 8 % aux syndicats.

## **Les résultats des réformes**

### *Les résultats sur le terrain*

- *Les subventions à l'industrie du charbon sont passées* de 2,76 milliards de dollars en 1994 à 0,28 milliard de dollars en 2000. Ces subventions, plutôt qu'être consacrées à un secteur improductif, ont été réorientées vers la protection sociale et le développement communautaire (31 % des subventions ont été consacrées à la protection sociale en 2000).
- De 1994 à 2000, *la productivité annuelle des mines a augmenté* de 77 %, passant de 764 à 1 355 tonnes de charbon par employé. De véritables contraintes budgétaires imposées au secteur houiller ont encouragé les responsables à miser sur la productivité.
- *La protection sociale a été améliorée.* Tous les travailleurs licenciés de mines fermées ou encore actives ont reçu la totalité de leurs prestations à la date prévue, comme l'ont montré de multiples sources gouvernementales et des contrôles sur l'impact social. Tous les travailleurs invalides ont également reçu leurs prestations à temps. Les prestations ont permis aux citoyens de participer pleinement aux activités économiques.
- *Les salaires et les conditions de travail se sont améliorés.* En Sibérie, les salariés reçoivent maintenant 100 % de leur salaire (30 000 roubles par mois) en argent liquide.

### *Les résultats organisationnels*

- *Les organisations assument désormais de nouveaux rôles.* Le ministère du Trésor est devenu, dans le cadre du nouveau système, l'agence centrale qui responsabilise, verse les prestations et gère les subventions. Le Fonds d'assurance social a accepté de verser les prestations aux mineurs invalides en les prélevant, dans un premier temps, des fonds du ministère de l'Énergie. Il vise cependant à les financer à long terme par le biais de contributions versées par les mines de charbon. Le Fonds d'assurance sociale a établi des

normes de délivrance et un schéma de prévisibilité, puis les prestations ont été versées intégralement dans les délais prévus.

- *Des mécanismes pour une participation intragouvernementale.* La Commission sur les agences du charbon rassemble tous les intervenants gouvernementaux et leur permet de débattre des problèmes et de les résoudre. Un groupe interministériel chargé du déblocage des tranches de prêt s'assure que les différents intervenants ont entrepris les actions nécessaires pour produire les résultats attendus.

### *Les résultats institutionnels*

- Les agences gouvernementales ont établi des normes afin qu'il y ait *des liens clairs entre la répartition des ressources et les résultats*. Les budgets définissent maintenant clairement les catégories de subventions, leurs bénéficiaires et les mécanismes de prestation et de responsabilisation impliqués.
- *Un système de freins et contrepoids entre les ministères gouvernementaux* renforce maintenant les règlements. Des mécanismes ont aussi été institués pour assurer la participation des agences gouvernementales aux processus de réforme et de prise de décisions.
- Les nouvelles réglementations et résolutions gouvernementales, qui sont orientées vers des solutions à long terme pour le secteur houiller, ont entraîné des actions concrètes. Cela aura sûrement des effets positifs durables sur *la crédibilité de l'État*, qui a su répondre de manière satisfaisante aux attentes des citoyens.
- Les nouveaux mécanismes de responsabilisation pour l'industrie du charbon ont établi des *précédents pour les réformes dans d'autres secteurs économiques* de la Russie.
- *Les municipalités*, qui s'opposaient initialement à la mise en place de mécanismes de responsabilisation pour les fonds de développement local, ont trouvé ces mécanismes efficaces puisqu'ils protègent les représentants locaux des pressions exercées par d'autres intervenants.

### **Les mécanismes de responsabilisation**

Les réformes sectorielles de l'industrie du charbon comprenaient plusieurs mécanismes de responsabilisation importants, tels que la planification des procédures et l'évaluation des intervenants, le partage de l'information et la transparence, la mise en place de mécanismes pour la consultation et la participation des intervenants. Un système de freins et contrepoids entre les ministères pour l'attribution des

budgets et l'application des réglementations, des vérifications comptables et des procédés de responsabilisation comptent parmi d'autres mécanismes privilégiés.

*La planification des procédures* assurait la responsabilisation des résultats en observant, dans trois domaines clés :

- la circulation des fonds destinés à la protection sociale;
- la circulation des politiques et des prises de décisions liées à la fermeture des mines;
- la circulation de l'information entre les ministères, les fonctionnaires du gouvernement et le public.

Une évaluation de la circulation descendante (du gouvernement aux bénéficiaires) des fonds consacrés à la protection sociale a démontré qu'une partie circulait des gouvernements fédéral, régional et local aux communautés, tandis qu'une autre partie passait du gouvernement fédéral à la compagnie nationale de charbon, de la compagnie régionale à la mine, pour enfin parvenir aux mineurs. À chaque étape, on vérifiait que les pratiques en vigueur étaient bel et bien conformes aux réglementations formelles, et des écarts majeurs ont été constatés. Les entreprises houillères et les responsables des mines disposaient d'un énorme pouvoir discrétionnaire, caractérisé par des budgets dissimulés et une faible responsabilisation dans la délivrance des fonds aux bénéficiaires. Enfin, il y avait peu de prévisibilité dans la circulation des fonds destinés à la protection sociale.

L'évaluation de la circulation des politiques a révélé le fossé qui existait entre les mesures et la réalité. Par exemple, des mesures stipulaient que 300 milliards de roubles devaient être versés en protection sociale en 1996, mais moins de 35 % des mineurs ont reçu leurs prestations. On avait annoncé la fermeture de seulement huit mines, mais soixante ont en réalité cessé leurs activités sans passer par les voies judiciaires légales. Cette évaluation a aussi démontré que, chez les mineurs, l'incertitude régnait quant à la date de fermeture des mines et à leur droit aux prestations. D'autre part, il n'y avait aucun mécanisme en place pour informer les mineurs de leurs droits.

L'évaluation de la circulation de l'information a prouvé que des fonctionnaires peu gradés ne partageaient pas toujours l'information avec les hauts fonctionnaires, et qu'il y avait des problèmes de communication entre les ministères. Par exemple, le ministère des Finances retenait la plupart des informations comme étant des « secrets d'État ». Afin de remédier à cette situation, la Banque a établi des mécanismes neutres pour recueillir et analyser l'information auprès de diverses

sources. Elle a ensuite croisé les données pour trouver des zones d'accord et de désaccord, et s'est assurée que les informations pertinentes étaient publiées à des intervalles mensuel et trimestriel.

*L'évaluation des intervenants*, qui détiennent des informations clés sur les processus et sont en mesure de recommander des mécanismes catalyseurs d'interventions institutionnelles, a montré que la responsabilisation et la transparence demeuraient problématiques à l'échelon local<sup>5</sup>. Cela était attribuable à un encadrement insuffisant des budgets et de la comptabilité. Afin de limiter le pouvoir discrétionnaire des municipalités, des mécanismes ont été établis pour assurer que tous les paiements passeraient par le ministère du Trésor. La réforme comprenait des dispositions pour inciter le gouvernement à fournir aux mineurs, ainsi qu'à leur famille et à leur communauté, des informations pertinentes et fiables concernant le programme des réformes et sa mise en œuvre, et concernant leurs droits et leurs recours légaux pendant la restructuration.

*La responsabilisation interne* a été renforcée grâce à la vérification de la répartition budgétaire effectuée par plusieurs ministres et par la Banque. Des réglementations pour des procédures internes, des mécanismes de surveillance et des vérifications comptables ont également été mis en place. Des tranches de prêts flottantes permettaient de faire face à des enjeux imprévus et redirigeaient l'attention des fonctionnaires clés du gouvernement sur l'industrie du charbon plusieurs fois par année.

*Des processus participatifs* ont amélioré la responsabilisation aux niveaux régional, local et communautaire :

- Grâce à l'appui de diverses associations de résidents des régions minières, on a développé des mécanismes de solidarité sociale en renforçant les Commissions régionales sur les agences de charbon mises sur pied en 1994-1995 et en instituant des commissions dans les régions minières qui n'en avaient pas encore.
- On a créé et financé une association locale des municipalités minières où les maires pouvaient se rassembler et discuter de l'impact des réformes sur leurs villes et des moyens de mettre en valeur la capacité locale.
- On a formé des comités chargés de superviser, de planifier et de coordonner l'implantation d'une stratégie locale pour le développement. Ces comités étaient composés de dirigeants et de représentants de divers groupes concernés. Ils devaient déterminer la protection sociale des travailleurs salariés et des résidents des



communautés minières et établir des principes directeurs pour le déboursement des fonds dans le cadre des programmes locaux.

- On a incité les travailleurs, les communautés et les syndicats à s'impliquer dans le processus à titre d'intervenants. Deux syndicats ont obtenu des contrats de 400 000 \$ chacun pour conscientiser les travailleurs quant à leurs droits et les encourager à prendre part aux programmes de supervision.
- On a aussi évalué et supervisé au niveau local la délivrance des prestations et l'impact des réformes de l'industrie du charbon sur les mineurs, leurs familles et les communautés minières. Des représentants de la Banque et du gouvernement fédéral sont allés régulièrement sur le terrain pour rencontrer les travailleurs.

## L'exemple de la Lettonie

La Lettonie atteignait à la fin des années 1990 les dernières étapes de sa transition et se heurtait à des obstacles de taille (dont le manque d'efficacité et d'efficacités gouvernementales) qui l'empêchaient d'atteindre une économie de marché et une croissance économique durable. La Lettonie tentait de privatiser des grandes sociétés qui étaient encore contrôlées par l'État et son système d'administration publique était encore largement corrompu. En 2000, la Banque mondiale a consenti un Prêt programmatique à l'ajustement structurel de 40,41 millions de dollars pour soutenir les réformes en cours dans le pays<sup>6</sup>. Le Prêt devait contribuer aux efforts de la Lettonie pour améliorer la crédibilité, l'efficacité et l'efficacité du secteur public, notamment en matière de prestation des services publics. Le Prêt avait aussi pour objectif de stimuler la croissance du secteur privé, de protéger l'économie contre les perturbations externes et de préparer la Lettonie à faire partie de l'Union européenne en améliorant la gestion du secteur public et en réduisant la corruption. Trois Prêts programmatiques à l'ajustement structurel ont été décernés pour soutenir ces réformes sur une période de trois ans.

### Les problèmes soulevés

#### *La corruption*

Selon des recherches récentes de la Banque, la Lettonie connaît un niveau moyen de corruption administrative et un niveau élevé de captation de l'État. L'inefficacité et la corruption dans la prestation des services publics ont miné le bien-être de la société et défavorisé disproportionnellement les personnes les plus vulnérables qui n'ont pas accès aux alter-

natives offertes par le secteur privé. Une réglementation excessive et corrompue du milieu des affaires a étouffé le développement du secteur privé, et la pratique des pots-de-vin a notamment eu pour effet d'abaisser la sécurité sur les lieux de travail et de détériorer l'environnement.

### *Les agences gouvernementales et la responsabilisation*

Durant les années 1990, le gouvernement a autorisé la création massive d'agences quasi autonomes. Celles-ci étaient caractérisées par leur niveau inadéquat de responsabilisation et de transparence concernant l'utilisation des ressources et la prestation des services. Cette situation a entraîné beaucoup de gaspillage et d'abus, en plus d'être une source significative de corruption et de perte de contrôle sur les ressources budgétaires. Le gouvernement n'avait pas mis en place un cadre stratégique de planification qui aurait clairement lié les objectifs, les engagements généraux en matière de politique et les politiques stratégiques de chaque ministère aux ressources budgétaires allouées. Le système de paie du secteur public n'était pas transparent et les salariés pouvaient être rémunérés différemment pour un même travail. Les municipalités manquaient également de mécanismes de responsabilisation adéquats.

### **Les mécanismes de responsabilisation**

Les objectifs principaux du Prêt programmatique à l'ajustement structurel étaient de renforcer la crédibilité des institutions du secteur public, d'améliorer la gestion des ressources et la prestation des services par l'État, et de rationaliser les frontières et les relations entre les secteurs public et privé. Il incluait des mécanismes pour améliorer la responsabilisation sociale et interne du gouvernement.

### *La responsabilisation sociale*

*Diffusion de l'information et accès public à l'information.* La *Loi sur l'accès à l'information*, qui comportait des dispositions pour diffuser l'information gouvernementale et y accéder, a été adoptée en 1998 et des réglementations concernant son application ont vu le jour en 1999. Pourtant, de nombreux fonctionnaires ignorent toujours les tenants et les aboutissants de cette loi, et les ministères ne sont pas encore en mesure de répondre aux requêtes du public<sup>7</sup>. Pour remédier à cette situation, le cabinet a adopté des règles qui stipulent clairement quelle information doit rester confidentielle et mettent en plus les dispositions institutionnelles pour assurer l'accès à l'information.

Le gouvernement a également instauré une unité au sein du ministère de la Justice dont le rôle est :

- D'établir un *plan d'action* pour : a) renforcer les capacités des organismes du secteur public à répondre aux demandes d'information de la part du public; b) s'assurer que la loi est respectée; et c) éduquer le public quant à la marche à suivre pour obtenir des documents émis par le gouvernement.
- De développer un *système pour contrôler l'application de la loi* qui comprend : a) un mécanisme pour évaluer la pertinence des réponses aux requêtes du public; et b) la publication de ces mesures dans les rapports annuels du secteur public.
- De s'assurer que les *rapports annuels* des organismes du secteur public comprennent des informations sur : a) le droit du public à l'information; b) comment le public peut accéder à l'information; et c) des mesures pour répondre aux requêtes du public.

Cette information fait désormais partie des rapports annuels des organismes du secteur public. Les membres du cabinet ont adopté une directive qui concerne toutes les institutions publiques, y compris les organismes de réglementation et d'inspection. Cette directive, qui doit entrer en fonction en 2000, prévoit que les institutions devront préparer un rapport annuel sur leurs activités. Le gouvernement a développé à cet effet des principes directeurs clairs et simples quant au contenu des rapports annuels, qui devraient être davantage centrés sur les résultats. Dix organismes de réglementation ont dressé une liste d'exigences (dont l'évaluation de l'impact de la réglementation) puis ont conçu et mis en place un système chargé de surveiller le respect des exigences.

*Efforts anticorruption.* En 1997, le gouvernement a mis sur pied le Conseil pour prévenir la corruption, un organisme interministériel chargé de développer et de mettre en place un programme anticorruption. Dans le cadre du Prêt, le gouvernement a nommé une tête dirigeante du secrétariat au Conseil et l'a dotée de personnel qualifié et de ressources adéquates. Pour améliorer la transparence et la responsabilisation, on a adopté une réglementation qui obligeait le Conseil à publier toutes les mesures identifiées dans le programme anticorruption. Le Conseil a établi à titre expérimental des mécanismes pour maîtriser la corruption et les efforts anticorruption et les a publiés. Le Conseil a rencontré quelques difficultés au niveau de sa capacité de contrôle. Il a également introduit des procédures afin que le public puisse rapporter des cas de corruption. D'autres efforts anticorruption incluaient une *Loi sur les partis politiques*,

présentée par le cabinet au Saeima, qui avait pour but d'instaurer des normes de transparence, de surveillance et de vérification comptable.

La société civile s'est aussi impliquée davantage dans les efforts anti-corruption, plus particulièrement dans certaines activités de contrôle. Delna, un groupe affilié à Transparency International, a préparé un rapport sur les progrès accomplis dans le cadre du programme anticorruption du gouvernement et a suivi le processus de privatisation des grandes entreprises. Cette information est disponible publiquement et elle contribuera au suivi des progrès du Prêt et à la préparation des réformes à venir.

*Transparence dans la réforme judiciaire.* Le ministère de la Justice a émis des recommandations afin que les jugements et les décisions judiciaires soient rendus publics, et afin que les juges et les plaideurs dans les affaires pénales et civiles fassent preuve d'une plus grande transparence dans leurs communications.

### *La responsabilisation interne*

On a entrepris des réformes pour améliorer la responsabilisation de l'administration publique. Elles couvrent la professionnalisation de la fonction publique, la transparence et l'efficacité dans la gestion des dépenses publiques et la prolifération des agences gouvernementales.

## **L'exemple du Pérou**

Le Prêt programmatique à la réforme sociale octroyé en juillet 2001 doit soutenir à moyen terme le programme de réforme sociale du gouvernement péruvien<sup>8</sup>. Il devait surtout contribuer à élaborer des mécanismes transparents et participatifs pour l'attribution des ressources, la rationalisation des dépenses, la décentralisation et assurer un suivi de la performance des programmes sociaux. Le premier prêt (100 millions de dollars) a été entièrement versé en juillet 2001 et les fonds ont été dirigés vers des programmes sociaux indispensables aux personnes pauvres, surtout pendant cette période d'ajustement fiscal et de transition politique. Ce prêt a préparé le terrain pour les réformes à moyen terme, dont celles axées vers la capacité à cibler et à contrôler les programmes de réduction de la pauvreté et celles qui facilitent l'accès public à l'information concernant les dépenses publiques.

Le deuxième Prêt programmatique à la réforme sociale, que le Conseil des directeurs de la Banque mondiale évaluait en juillet 2002, consolidera le renforcement des institutions entrepris dans le cadre du

premier prêt et dépolitisera l'attribution et l'utilisation des ressources, éliminera les programmes redondants, améliorera la protection sociale et renforcera le contrôle exercé par la société civile.

### **Les problèmes soulevés**

Le Pérou n'a pas beaucoup d'expérience en matière d'évaluation et de transparence pour la planification et la maîtrise des programmes de réduction de la pauvreté. Peu de programmes ont évalué rigoureusement leurs incidences et la population est rarement impliquée dans le suivi et l'impact de l'utilisation des ressources publiques<sup>9</sup>. De plus, la corruption représente un problème omniprésent. À la suite de l'effondrement du gouvernement Fujimori et des diverses allégations de corruption – allant de l'utilisation des fonds publics pour financer les campagnes électorales aux scandales impliquant certains hauts dirigeants –, la société péruvienne a réclamé davantage de transparence. Des efforts pour réprimer la corruption sont ainsi devenus une priorité, tant pour les gouvernements de transition que pour les gouvernements élus.

### **Échanges nationaux et tables de concertation**

Afin de préparer la transition et de répondre à une étude sur la pauvreté de 1997 – qui suggérait qu'une plus grande réduction de la pauvreté était peu probable vu les recoupements et le manque de synergie entre les responsables du développement –, la Banque mondiale a incité le Pérou à créer un lieu propice aux échanges, au dialogue et au partenariat. En 1998, avec l'appui d'autres bailleurs de fonds et du gouvernement, on a mis sur pied les Échanges nationaux sur la pauvreté, dont les objectifs étaient de partager des expériences et de l'information et de favoriser une meilleure utilisation des ressources allouées à la réduction de la pauvreté.

Après trois séries d'échanges thématiques décentralisées sur la pauvreté intervenus de 1998 à 2001, les Échanges se sont transformés en un forum pluriel institutionnalisé. Le gouvernement, qui reconnaît l'importance d'institutionnaliser le débat public afin que la population s'approprie les stratégies de développement, a accordé dans un Décret présidentiel un caractère de longévité au forum et a favorisé la décentralisation en instituant des tables de concertation (*mesas de concertación*). Ces tables rondes réunissent des intervenants des communautés locales, de la société civile, des administrations locales et nationales et des bailleurs de fonds, et elles favorisent le dialogue et la collaboration.

## Les mécanismes de responsabilisation

Le Prêt a surtout contribué à institutionnaliser des processus transparents et participatifs pour l'attribution des ressources et un suivi des résultats pour les dépenses sociales. Cela a permis aux Péruviens pauvres de s'exprimer et d'influencer l'utilisation des ressources. Il a aussi contribué à la lutte contre la corruption et encouragé l'autonomisation de la société civile et du secteur privé, tout en rationalisant le rôle du secteur public. Des mécanismes pour améliorer la responsabilisation interne et sociale font partie des réformes liées au Prêt.

### *La responsabilisation sociale*

*Processus participatifs et surveillance publique.* La participation des citoyens et de la société civile à la révision et au contrôle des programmes sociaux fait partie intégrante de la réforme dans le cadre du Prêt programmatique à la réforme sociale. Ce dernier renforce les capacités des tables de concertation, qui ont approuvé 75 % des plans de développement des départements régionaux en 2001. En janvier 2001, le gouvernement Paniagua a mis en place une table ronde pour lutter contre la pauvreté (*Mesa de Concertacion para la Lucha Contra la Pobreza*) qui contrôle la transparence, la performance et l'efficacité des politiques et des actions sociales qui luttent contre la pauvreté.

En 2001, un système de « bulletins » a été mis en place dans un certain nombre de municipalités afin de permettre aux citoyens de contrôler étroitement les services publics. Les trois quarts des programmes publics ont également implanté des évaluations de la qualité des services qui tiennent compte des commentaires du public. À la demande du gouvernement péruvien, la Banque mondiale a tenu en juillet 2001 une conférence sur l'autonomisation et les mécanismes de responsabilisation publique où l'on décrivait les meilleures pratiques internationales et où l'on apportait des suggestions concrètes pour les réformes.

*Lutte contre la corruption et transparence.* L'une des principales initiatives du gouvernement transitoire au Pérou est son programme anticorruption. Le premier Prêt avait mis au jour différentes sortes de corruption et signalé certains domaines particulièrement corrompus. Ces résultats avaient été diffusés auprès du public et des fonctionnaires. Pour lutter contre la corruption, on a entrepris en 2001 un examen des institutions et de la gouvernance qui analysait en profondeur les structures de gratification propres aux systèmes institutionnels et à la gestion des affaires publiques du Pérou.

Le Bureau national du protecteur du citoyen a entrepris en 2001 une campagne d'information médiatisée et établi un mécanisme de plaintes incluant une ligne téléphonique afin de décourager l'usage des programmes sociaux à des fins politiques pendant les élections. De nombreux organismes, y compris le Bureau national du protecteur du citoyen, l'exécutif et le ministère de la Femme, ont adopté des résolutions destinées à garantir la neutralité politique de leur personnel et des programmes qu'ils gèrent pendant la période préélectorale.

*Accès public à l'information et surveillance du public.* Les réformes ont aussi misé sur l'accès aux informations gouvernementales concernant l'utilisation des ressources et les programmes de réduction de la pauvreté. En février 2001, le ministère des Finances a inauguré le site Internet Transparencia Economica qui permet d'accéder aux informations concernant les transferts de fonds gouvernementaux destinés aux programmes sociaux et aux autres programmes de développement. En outre, les dépenses effectuées par chaque district et les transferts de fonds perçus par un certain nombre de programmes sociaux en 2000 figurent sur Internet. Par exemple, le Programme national d'aide alimentaire a publié les fonds versés à chacune des 15 000 soupes populaires du pays.

Le gouvernement a aussi lancé des campagnes d'information pour s'assurer que les citoyens connaissent leurs droits. Par exemple, le Bureau national du protecteur du citoyen a lancé en 2001 une campagne nationale expliquant le droit du public à l'information.

### *La responsabilisation interne*

*Contrôle des organisations et des programmes sociaux.* Le Prêt a soutenu le programme de réforme à moyen terme du gouvernement en renforçant la capacité des organisations et des programmes sociaux. Ceux-ci planifient et budgétisent en fonction des prévisions, supervisent l'implantation et déterminent l'impact des programmes sur la pauvreté.

Grâce au premier Prêt, le ministère a conclu une entente avec les responsables des programmes sociaux les plus importants, incluant le Fonds d'Investissement social et de compensation, le Programme national d'aide alimentaire, Caminos Rurales, le Projet national de gestion des bassins versants et de conservation des sols et le Projet d'électrification rurale. Cette entente vise à développer une stratégie de contrôle et des principes directeurs d'évaluation pour les programmes qui, dans les deux dernières années, n'ont pas évalué leur impact.

*Gestion des dépenses publiques.* Pour améliorer la gestion des dépenses publiques, le gouvernement a institué des plans sectoriels stratégiques annuels et un système de gestion financière intégrée. Les plans sectoriels proposent des budgets basés sur la performance, tandis que le système de gestion effectue un suivi des entrées d'argent et des dépenses publiques et fournit des informations fiables. Le système de gestion a été créé en 1999 et il a réussi à consolider les informations sur les bénéficiaires nets et les dépenses des 559 départements répartis dans les divers ministères provinciaux.

En janvier 2001, les ministères des Affaires intérieures et de la Défense ont implanté le système afin que le ministère de l'Économie et des Finances puisse connaître leur utilisation des fonds (auparavant, ces informations étaient confidentielles). Par le biais du site Internet *Transparencia Economica*, le grand public a aussi accès à l'information sur les transferts aux programmes sociaux.

Au moment de mettre sous presse la version originale de ce livre, le système comportait encore certaines lacunes quant à l'accessibilité, notamment en raison de la présentation imparfaite de l'information, d'une infrastructure informatique inadéquate dans les municipalités, et du temps requis pour se connecter au système central. Le second Prêt soutiendra les améliorations apportées au système et aidera à l'implanter dans certaines municipalités. Il appuiera également le ministère de l'Économie et des Finances dans ses efforts pour développer un plan intégré de suivi pour les transferts de fonds aux administrations municipales.

## Notes

1. O'Donnell, 2000; Fox, 2000.
2. Banque mondiale, 2001c, d, e, f.
3. Voir Reinikka, 1999, 2001; Tikare *et al.*, 2001. Voir le chapitre 22.
4. Cette section est inspirée de Ghani, 2001a, b. Voir aussi Banque mondiale, 1996b, 1997a, b, 2000d.
5. Une intervention institutionnelle change les règles afin de modifier les comportements entre les intervenants, de réduire les interventions ou d'introduire de nouveaux intervenants. Un catalyseur nécessite de l'aide pour initier la réforme, mais continue seul.
6. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 1996a, 1999, 2000a, b, c.
7. Voir Ericsson, 1999; Lubbers, Milor et Russell-Einhorn, 2001.
8. Katherine A. Bain a contribué à cette partie. Voir Banque mondiale, 2001a, b.
9. Les évaluations annuelles des prestataires effectuées par la Social Investment and Compensation Fund (FONCODES), les évaluations post impact du FONCODES, Caminos Rurales et le National Project for the Management of Watershed Basins and Soil Conservation constituent quelques exceptions.



## Références

- Banque mondiale. 1996a. « President's Report: Republic of Latvia Structural Adjustment Loan », *Report P-7019 LV*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1996b. « President's Report: Russian Federation Coal Sector Adjustment Loan », *Report P-6919-RU*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1997a. « President's Report: Russian Federation Second Coal Sector Adjustment Loan », *Report P-7202-RU*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1997b. « Russia Coal Sector Adjustment Loan II », Document d'implantation 5822. Région de l'Europe et de l'Asie centrale, Secteur de l'énergie, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1999. « Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan », Washington, D.C., Région de l'Europe et de l'Asie centrale, Gestion du secteur public, Secteur de la privatisation, Document d'implantation 8581.
- Banque mondiale. 2000a. « Draft President's Report: Republic of Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2000b. « President's Report: Republic of Latvia Programmatic Structural Adjustment Loan », *Report P-7352 LV*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2000c. « Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy », Washington, D.C., Secteur public, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).
- Banque mondiale. 2000d. « World Bank Supports Russia's Coal and Forestry Sectors », Communiqué de presse 2000/059/ECA, 13 sept.
- Banque mondiale. 2001a. « Peru Programmatic Social Reform Loan (PSRL) », Washington, D.C., Région de l'Amérique latine et des Antilles, Réseau du développement humain, Document d'implantation 10052.
- Banque mondiale. 2001b. « President's Report: Republic of Peru Programmatic Social Reform Loan », *Report P-7447-PE*, Washington, D.C. Région de l'Amérique latine et des Antilles, Réseau du développement humain.
- Banque mondiale. 2001c. « President's Report: Uganda Poverty Reduction Support Credit », *Report P7442-UG*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001d. « Uganda's Poverty Reduction Support Credit », *Bank's World Today*, 4 juin. En ligne: <http://ispace.worldbank.org/todayarchive/html/060401b.htm>
- Banque mondiale. 2001e. « Uganda Poverty Reduction Support Credit », Washington, D.C., Région de l'Afrique, Document d'implantation 9653.
- Banque mondiale. 2001f. « World Bank Approves First Poverty Reduction Support Credit », Washington, D.C., Communiqué de presse 2001/351/AFR, 1<sup>er</sup> juin.
- Ericsson, Fredrick. 1999. « Access to Information in Latvia: Practice, Provisions, and Proposals », Washington, D.C., document préparé pour la Banque mondiale.
- Fox, Jonathan. 2000. « Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion », Université de Notre Dame, Kellogg Institute, document préparé pour l'atelier « Institutions, Accountability, and Democratic Governance in Latin America », 8-9 mai. En ligne: <http://www.nd.edu/~kellogg>
- Ghani, Ashraf. 2001a. « Russia Coal Sector Reform », Washington, D.C., Banque mondiale, document présenté à l'atelier « Voice and Choices at the Macro Level: Participation in Country Owned Poverty Reduction Strategies », 3 au 5 avr. En ligne: [http://www.worldbank.org/participation/ghanippt\\_files/frame.htm](http://www.worldbank.org/participation/ghanippt_files/frame.htm)

- Ghani, Ashraf. 2001b. « Russia Coal SECAL », Washington, D.C., Banque mondiale, document présenté à l'atelier « Voice and Choices at the Macro Level: Participation in Country Owned Poverty Reduction Strategies », 3 au 5 avr. En ligne: <http://www.worldbank.org/participation/ghanidoc.htm>
- Lubbers, Jeffrey, Vedat Milor et Malcolm Russell-Einhorn. 2001. « Preliminary Report on the Public Sector Reform Initiative in Latvia », Washington, D.C., document préparé pour la Banque mondiale.
- O'Donnell, Guillermo. 2000. « Further Thoughts on Horizontal Accountability », Université de Notre Dame, Kellogg Institute, document préparé pour l'atelier « Political Institution, Accountability, and Democratic Governance in Latin America », 8-9 mai. En ligne: <http://www.nd.edu/~kellogg>
- Reinikka, Ritva. 1999. « Using Surveys for Public Sector Reform », *PREM Note*, Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), vol. 23.
- Reinikka, Ritva. 2001. « Recovery in Service Delivery : Evidence from Shools and Health Centers », dans R. Reinikka et P. Collier (éds.), *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark et Parmesh Shah. 2001. « Organizing Participatory Processes in the PRSP », dans Banque mondiale, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM). En ligne: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>





## Chapitre 10

# La budgétisation participative

*Cette section a été rédigée par Laura Bures avec la participation de Magui Moreno Torres et sous la supervision de Deepa Narayan.*

La budgétisation participative implique divers intervenants qui discutent, analysent, fixent les priorités et contrôlent les décisions sur les dépenses publiques et les investissements. Les intervenants font partie du grand public, de la société civile, du secteur privé, des assemblées représentatives ou du Parlement. Ils peuvent être des bailleurs de fonds ou appartenir à des groupes de pauvres ou à des groupes de femmes.

La budgétisation participative est possible à trois niveaux de la gestion des dépenses publiques<sup>1</sup> :

- *Établir et analyser les budgets.* Les citoyens peuvent : participer à la répartition des budgets selon les priorités identifiées dans les Évaluations participatives de la pauvreté; établir des budgets alternatifs; évaluer les propositions selon les engagements de principe du gouvernement et les préoccupations et objectifs définis.
- *Contrôler et suivre les dépenses.* Les citoyens peuvent vérifier si les dépenses publiques correspondent aux prévisions budgétaires et si les fonds sont versés aux agences responsables de la prestation des biens et des services.
- *Contrôler la prestation des services publics.* Les citoyens peuvent contrôler la qualité des biens et des services fournis par le gouvernement en rapport avec les dépenses allouées pour ces biens et ces services. Ce procédé est semblable aux bulletins d'évaluation utilisés par les citoyens<sup>2</sup>.

Une participation accrue à la budgétisation peut mener à l'élaboration de politiques et à des investissements en faveur des personnes pauvres, à des consensus sociaux et à un soutien pour les réformes difficiles. Des expériences ont montré l'existence de liens entre la participation, des politiques macroéconomiques saines et un gouvernement plus efficace. La budgétisation participative a été utilisée dans plusieurs pays, dont le Brésil, le Canada, l'Inde, l'Irlande, l'Afrique du Sud et l'Ouganda. Les exemples de budgétisation participative intervenue en Irlande, au Brésil et en Afrique du Sud sont détaillés ci-dessous.

## Les Accords de solidarité sociale en Irlande

Depuis 1987, l'Irlande a adopté cinq Accords de solidarité sociale (*Social Partnership Agreements*) dans le cadre desquels le gouvernement et des organisations de la société civile discutent des objectifs économiques et sociaux<sup>3</sup>. Le concept de solidarité sociale est apparu au milieu des années 1980, alors que l'Irlande traversait une récession (1980-1987) et qu'elle était aux prises avec une inflation élevée, des emprunts et un déficit importants, en plus de voir disparaître son secteur manufacturier. En 1986, le Conseil national sur l'économie et la société (*National Economic and Social Council*) a encouragé les consultations entre quelques « partenaires sociaux » dans le cadre d'un processus d'apprentissage mutuel et afin d'obtenir un aperçu général des options, des défis et des choix socioéconomiques possibles.

Le premier accord (1987-1990) était surtout axé sur la macroéconomie. On voulait négocier des niveaux de salaire pour les secteurs privé et public visant à maîtriser les finances publiques et à favoriser la compétitivité. L'Irlande subissait alors les répercussions de la récession et tentait de répondre aux conditions imposées par l'Union économique et monétaire (UEM). Le processus visait donc à susciter un consensus parmi la population afin qu'elle accepte que le pays cesse ses pratiques inflationnistes, causées par des requêtes financières exagérées auprès du ministère des Finances. Les syndicats ont joué un rôle primordial dans les négociations portant sur les salaires, les impôts et les avantages sociaux.

En 1990, le Conseil national sur l'économie et la société a identifié trois éléments déterminants pour des mesures politiques en lien avec la stratégie nationale : *a*) des politiques macroéconomiques qui garantissent une inflation réduite et une croissance régulière; *b*) une évolution des salaires qui favorise la compétitivité et gère les conflits causés par la répartition; et *c*) des remaniements structurels qui

s'adaptent à l'environnement externe. Le Conseil soulignait également que l'efficacité des stratégies économiques employées pour remplir les conditions de l'UEM dépendait du consentement et de la participation des personnes concernées par ces mesures. Le Forum national sur l'économie et la société a vu le jour en 1993 pour répondre aux enjeux des politiques sociales, tels que l'inclusion sociale et le chômage.

Alors que les trois premiers accords s'intéressaient principalement aux enjeux économiques, les quatrième (1997-2000) et cinquième (2000-2002) avaient des préoccupations plus larges. Le cinquième comporte notamment une gamme complète d'objectifs sociaux et économiques qui ont été déterminés grâce à des consultations entre le gouvernement et les organisations de la société civile, intervenues entre novembre 1999 et février 2000.

### **Les résultats des Accords de solidarité sociale**

Les Accords sont à l'origine du succès économique de l'Irlande dans la dernière décennie<sup>4</sup>. Ce succès inclut de nombreuses réussites :

- En 1999, le surplus budgétaire de l'Irlande atteignait plus de 1,1 milliard de livres irlandaises, alors que le pays affichait un déficit de 1,4 milliard de livres en 1986. Depuis 1987, les dépenses ont augmenté de 150 % pour la santé, de 84 % pour l'éducation et de 70 % pour l'aide sociale.
- Le ministère des Finances a enregistré un surplus atteignant 747 millions de livres irlandaises en 1998, alors que 10 ans plus tôt il avait dû emprunter 2,1 milliards de livres.
- Le rapport dette-PIB a chuté à 52 % en 1998, alors qu'il était de 120 % en 1986.
- Depuis 1987, le taux d'inflation annuel moyen est de 2,8 % alors qu'il atteignait des sommets records au début des années 1980 et se situait autour de 20 %.
- La croissance moyenne annuelle du PIB était de 4,9 %. Elle a même atteint 9,5 % en 1998.
- L'investissement étranger direct provenant des États-Unis a doublé de 1994 à 1998 (passant de 3,8 à 8,1 milliards de dollars), et un tiers des investissements américains en Europe sont maintenant en Irlande.
- Le taux de chômage est passé de 17,5 % à moins de 5 % en 12 ans.

- Les salaires, qui sont ajustés en fonction de l'inflation, ont augmenté de 30 % pendant les années 1990, une hausse deux fois et demie plus élevée que celle de l'Union européenne et quatre fois plus élevée que celle des États-Unis.

Bien que le rapport entre les Accords de solidarité sociale et le succès économique de l'Irlande depuis la fin des années 1980 soit difficile à établir, il n'en demeure pas moins que ces politiques et ces engagements au niveau des salaires ont instauré une stabilité qui a permis à l'Irlande – surnommée le « dragon celtique » ou le « tigre d'émeraude » – de devenir l'une des économies européennes les plus performantes. On considère que les Accords ont encouragé la gestion prudente des finances publiques, le maintien d'une inflation basse, la crédibilité des taux de change et l'accroissement de la compétitivité, ce qui a permis au pays de participer au Système monétaire européen (SME) et à l'UEM. En plus de ces bénéfices tangibles, le processus a renforcé le capital social et le sentiment de confiance entre les partenaires, qui sont responsables de leurs engagements et qui seront appelés à se rencontrer de nouveau lors de futures négociations.

## **Les partenaires et le processus de solidarité sociale**

### *Les intervenants concernés*

Le Conseil national sur l'économie et la société, dont le siège est au ministère du Taoiseach (premier ministre), réunit des représentants du gouvernement<sup>5</sup>, des syndicats, des organisations économiques, des associations patronales, des associations d'agriculteurs et, depuis 1996, des organisations communautaires et de bénévoles. Ces dix-neuf partenaires sociaux, sélectionnés par le gouvernement, représentent les quatre « piliers » de la société irlandaise :

- les syndicats (*Irish Congress of Trade Unions*);
- les organisations économiques et associations patronales (*Irish Business and Employers Confederation, Small Firms' Association, Chambers of Commerce of Ireland, Construction Industry Federation, Irish Exporters' Association, Irish Tourist Industry Confederation*);
- les associations d'agriculteurs (*Irish Farmer's Association, Irish Creamery Milk Suppliers Association, Irish Cooperative Organization Society, Macrana Fierme*);
- les organisations communautaires et de bénévoles (*Irish National Organization of the Unemployed, Congress Centers for the Unem-*

*ployed, The Community Platform, Conference of Religious of Ireland, National Women's Council of Ireland, National Youth Council of Ireland, Society of Saint Vincent de Paul, Protestant Aid).*

### ***Le processus de budgétisation participative***

Bien que chaque Accord de solidarité sociale diffère, le processus d'entente est habituellement basé sur les prévisions économiques du ministère des Finances, qui sont soumises au Conseil national sur l'économie et la société. Pendant un an, le Conseil discute avec des experts des enjeux et des paramètres annoncés dans les prévisions et consulte d'autres rapports sur certains aspects des résultats socioéconomiques. Il produit ensuite un rapport stratégique qui sert de document de travail lors des pourparlers. Des consultations formelles entre le gouvernement et les partenaires, s'échelonnant sur une période de trois ou quatre mois, débouchent ensuite sur un nouvel accord, qui est en fait une compilation du « cadre de fonctionnement » entériné.

Le gouvernement organise le forum au sein duquel se déroule le processus de solidarité sociale. Il convoque les participants et détermine le cadre à l'intérieur duquel le processus a lieu. Le gouvernement joue aussi un rôle de facilitateur dans les négociations. Contrairement aux échanges bilatéraux, le processus de consultation permet à divers groupes dont les intérêts sont diversifiés de prendre position, d'écouter d'autres opinions et d'ajuster leur point de vue. Les Accords ont été qualifiés d'exercices de négociation multipartite. Pourtant, à bien des égards, il s'agit plutôt d'une tentative réussie de faire participer les intervenants à grande échelle. Les partenaires influencent non seulement le résultat de l'entente, mais ils doivent aussi remplir leurs obligations et respecter les ententes prises lors des négociations. Ainsi, le gouvernement et les partenaires sont tous responsables du succès de l'accord.

## **La budgétisation participative au Brésil**

À la fin des années 1980, le Parti des travailleurs au Brésil souhaitait encourager la démocratie en mettant l'administration gouvernementale à la portée des citoyens<sup>6</sup>. Après avoir remporté plusieurs élections municipales en 1989, le parti a tenté d'impliquer des citoyens d'origines variées dans l'élaboration des budgets municipaux à Porto Alegre. Ce processus de budgétisation participative rassemblait des citoyens dont les origines et les intérêts divergent afin qu'ils définissent –



en fonction de critères définis par la communauté – les dépenses et les investissements prioritaires. Un contrôle des citoyens faisait partie du processus et était chargé de déterminer si le budget de l'année précédente avait respecté les orientations choisies.

## **Les résultats**

### *Les résultats sur le terrain*

Avant 1989, Porto Alegre était affectée par la désindustrialisation, les migrations internes, l'endettement et une faible assise pour les revenus. Depuis l'apparition de la budgétisation participative et des réformes fiscales majeures entreprises en 1989 et en 1991, les finances et le développement de Porto Alegre ont connu des améliorations significatives. Parmi les réalisations ayant eu lieu de 1989 à 1996, notons :

- une augmentation des ménages (de 80 à 98 %) ayant accès aux services d'eau;
- une augmentation de la population (de 46 à 85 %) desservie par les réseaux d'assainissement municipaux;
- une augmentation (deux fois plus) des enfants inscrits aux écoles publiques;
- près de 30 kilomètres de route pavée annuellement;
- une augmentation de 50 % des recettes fiscales, qui est due à une plus grande transparence au niveau du taux d'imposition et des encaissements, ce qui a encouragé le paiement des impôts.

On attribue grandement ces améliorations au processus de budgétisation participative. Un journal économique influent a d'ailleurs désigné quatre fois de suite Porto Alegre comme étant la ville ayant la meilleure qualité de vie.

### *Augmentation de la participation*

Le nombre de participants engagés dans les processus de budgétisation participative à Porto Alegre est passé de moins d'un millier de personnes en 1990 à plus de 14 000 en 1996. Si l'on inclut les consultations informelles, 100 000 personnes – presque 8 % de la population urbaine – ont pris part à ces processus participatifs. Près de 60 % des citoyens à travers l'État étaient informés des processus de budgétisation participative. Partout au Brésil, plus de 80 villes suivent maintenant le modèle de Porto Alegre.

## **Les mécanismes institutionnels**

À Porto Alegre, la mairie détient le pouvoir exécutif et la Chambre des députés détient le pouvoir législatif. Les municipalités ont une autonomie considérable quant à leurs revenus – qui proviennent des impôts locaux, des taxes et des transferts fédéraux – et à leurs dépenses. L'exécutif prépare le budget, qui est ensuite ratifié par la Chambre.

Deux institutions affiliées à la mairie – un bureau de la planification (GAPLAN) et un bureau de coordination et de relations avec les communautés – gèrent les consultations budgétaires auprès des résidents. Par l'intermédiaire de coordonnateurs régionaux, le bureau de coordination travaille avec les dirigeants locaux pour instituer des assemblées de discussion et pour rassembler les requêtes de la communauté. Le GAPLAN analyse les demandes des citoyens au moyen d'études de faisabilité technique et économique.

La ville est divisée en seize régions et les questions politiques sont regroupées sous cinq volets : transports ; éducation, loisirs et culture ; santé et bien-être social ; développement économique et impôts ; organisation de la ville et développement urbain. Chaque région organise annuellement deux séries de séances plénières pour chaque thème afin d'établir les priorités des citoyens. Deux grandes assemblées annuelles ont ensuite lieu, l'une pour vérifier si les dépenses de l'année précédente concordent avec les allocations budgétaires, et l'autre pour déterminer les priorités et élire les représentants.

En mars, les citoyens se réunissent avant la première série d'assemblées formelles pour recueillir les demandes et les préoccupations de la population et pour mobiliser la communauté en vue d'élire des délégués régionaux. La municipalité ne participe pas à ces échanges entre les membres de la communauté. La première série de rencontres entre les citoyens et le maire suit en avril. Pendant ces rencontres, on étudie les plans d'investissement de l'année précédente, on débat des nouvelles propositions et on élit les délégués chargés de représenter les intérêts de chacun lors des forums et des discussions.

Entre la première et la deuxième série de consultations (de mars à juin), des rencontres préparatoires informelles sont organisées avec diverses organisations communautaires (syndicats, coopératives, clubs de mamans) pour discuter des requêtes par secteur. Ces demandes sont classées selon une échelle de 1 à 5, et elles sont ensuite regroupées par l'exécutif en tenant compte du nombre de points obtenus selon deux autres critères : le besoin, évalué selon le niveau d'accès d'une région à un service en particulier ; et l'importance de la population.

La seconde série a lieu en juillet. On y élit deux conseillers municipaux pour chacune des seize régions, deux représentants pour chacun des cinq volets, un représentant du syndicat des fonctionnaires et un représentant d'une organisation de communautés voisines. Ces conseillers forment un Conseil de budgétisation participative de 44 membres qui constitue l'institution participative principale.

Les conseillers se familiarisent ensuite avec l'état des finances municipales, débattent des critères pour répartir les ressources, discutent des demandes des électeurs et révisent les propositions budgétaires de GAPLAN et du maire. Le Conseil se réunit à chaque semaine jusqu'à la fin de septembre, puis une proposition finale du budget est soumise à la Chambre des députés. De septembre à décembre, le Conseil suit les débats à la Chambre et exerce des pressions sur le pouvoir législatif tout en travaillant sur un plan d'investissement qui détermine les allocations destinées à des travaux publics spécifiques par région. Le maire dirige les démarches du Conseil en coordonnant les rencontres, en établissant le programme d'action et en présentant des informations avant l'ouverture du forum de négociation avec les conseillers. Finalement, les ressources sont réparties grâce à un système de pondération qui combine les préférences des citoyens à des critères quantitatifs.

## **Le Budget des femmes en Afrique du Sud**

L'Institut sud-africain pour la démocratie (IDASA) est une ONG indépendante qui cherche à promouvoir une démocratie durable en Afrique du Sud. D'abord fondé en 1980 sous le nom d'Institut sud-africain pour une alternative démocratique, l'institut souhaitait soutenir la démocratie et s'attaquer à la polarisation des Noirs et des Blancs dans le pays. Après les élections de 1994, l'organisation a changé de nom et a créé le Département d'information budgétaire, qui est chargé d'analyser la répartition ou l'utilisation des ressources publiques et la façon dont elles influencent les personnes pauvres du pays<sup>7</sup>. Le Département s'intéresse aussi à la circulation de l'information entre le gouvernement et les citoyens et cherche à augmenter la participation du Parlement et de la société civile dans la planification budgétaire. L'IDASA et le Département se penchent tout particulièrement sur la situation des femmes, des enfants et des handicapés, parmi lesquels figure une grande proportion de personnes pauvres et vulnérables en Afrique du Sud.

En 1995, le Département a réuni un petit groupe de personnes intéressées pour discuter de la création d'un budget des femmes en Afrique du Sud. Le Budget des femmes a vu le jour grâce au soutien de nouveaux

parlementaires et à l'apport du Département, du Comité parlementaire sur la qualité de vie et le statut de la femme, et de l'Agence communautaire sur les enquêtes sociales. Son objectif est d'analyser le budget du pays en fonction des répercussions différentes qu'il aura sur les femmes et les hommes. Analyser le budget « selon le genre » est une façon d'examiner si les dépenses publiques favorisent ou non une répartition équitable des revenus et des ressources entre les sexes.

## **Les résultats**

Le Budget des femmes a encouragé la démarche budgétaire à se préoccuper du genre, et a entraîné la production d'un manuel pour dresser un budget différencié selon les sexes destiné aux fonctionnaires. L'initiative a également inspiré des analyses similaires concernant l'impact du budget sur d'autres groupes d'intérêt tels que les agriculteurs, les pauvres, les personnes handicapées et les enfants. Le Budget des femmes et les autres projets qui s'en inspirent se sont développés avec succès. L'implication des chercheurs travaillant sur des politiques budgétaires publiques témoigne de l'impact qu'a eu le Budget des femmes sur les politiques nationales. Son succès est tel qu'on a exporté ce travail d'analyse et de défense des intérêts selon le sexe ailleurs en Afrique, notamment en Ouganda.

## **Processus, mécanismes institutionnels et participants**

### *La naissance du Budget des femmes*

Le Budget des femmes a d'abord analysé le budget de l'Afrique du Sud. Cet examen non gouvernemental devait établir si le budget tenait compte des besoins spécifiques des femmes et prévoyait les dispositions nécessaires (financières ou autres) pour instaurer des mesures qui considèrent le genre. Le Budget a aussi établi des indicateurs qui mesurent la répartition des ressources, c'est-à-dire qui vérifient qu'elles atteignent efficacement les objectifs et les buts fixés. Le Budget des femmes examinait à la fois les revenus et les dépenses, tout en considérant les ressources financières limitées. Pour les domaines où des besoins plus grands se faisaient sentir, l'analyse proposait des économies potentielles pouvant être réalisées en réduisant les dépenses dans des domaines non sensibilisés à l'égalité des sexes.

En l'espace d'une année, une initiative semblable voyait le jour au sein du gouvernement. Le Comité spécial sur les Finances a organisé des rencontres et il a invité des représentants du Budget des femmes et d'autres organisations à venir faire des présentations. Les résultats

des recherches sur l'égalité des sexes ont été dévoilés trois jours avant l'annonce du budget et présentés aux principaux intervenants – y compris des parlementaires, des ONG, des médias et d'autres.

### *La diffusion de l'information*

Depuis 1998, les analyses effectuées dans le cadre du Budget des femmes ont été diffusées par le biais des publications, rédigées dans des langues populaires, dont certains passages clés ont été simplifiés et vulgarisés. On a aussi développé une gamme d'outils et de documents destinés aux ateliers et aux séminaires de formation.

### *Les participants au Budget des femmes*

Les analyses portant sur le Budget des femmes sont dirigées par des chercheurs issus d'ONG et d'universités qui ont été choisies pour leurs compétences en matière de genre ou d'autres questions particulières. Les chercheurs sont soutenus par un groupe-ressource composé de parlementaires, de fonctionnaires, de membres d'ONG et d'experts sectoriels. Les membres changent à chaque année afin que le groupe bénéficie de la plus vaste expertise possible. Cela permet également d'accroître la participation.

Le succès du Budget des femmes est grandement lié aux rôles joués par les divers intervenants :

- Les ONG fournissent leur expertise et leur personnel afin de recueillir l'information et de produire les analyses.
- Les parlementaires diffusent l'information, dirigent l'attention sur les enjeux politiques saillants et se portent à la défense des intérêts publics au gouvernement.
- Le gouvernement implante des politiques et diffuse de l'information sur ses activités, ses objectifs et les difficultés rencontrées.

### *L'axe central du Budget des femmes*

Le premier Budget des femmes a été déposé quelques jours avant le budget national en mars 1996. Il évaluait le budget national des ministères dans six secteurs : assistance sociale, logement, éducation, industrie et commerce, travail et Programme de reconstruction et de développement. Il abordait aussi deux thèmes liés au budget, soit les services publics et les impôts, ainsi que le profil socioéconomique des Sud-Africaines.

Le deuxième Budget des femmes a été déposé dans la seconde moitié de 1997. Il abordait la méthodologie, les réformes budgé-

taires, la justice, la sûreté et la sécurité, les services correctionnels, l'énergie, les affaires intérieures, le transport, les biens fonciers et l'agriculture, et la santé.

Publié en août 1998, le troisième Budget des femmes s'intéressait à la budgétisation des finances, aux travaux publics, aux entreprises publiques et aux communications, aux arts et à la culture, aux sciences et à la technologie, au développement constitutionnel, à la défense, à l'eau et aux forêts, aux affaires environnementales et au tourisme, ainsi qu'au Parlement.

Depuis le quatrième Budget des femmes en 1999, on a recours à une méthodologie qui tient compte du genre dans trois nouveaux domaines : les budgets municipaux, la création d'emplois et le financement du secteur public par des fonds étrangers.

## Notes

1. Cette partie est inspirée de Tikare *et al.*, 2001. Voir aussi le site : <http://www.worldbank.org/participation>

2. Voir le chapitre 20.

3. Cette partie est inspirée du gouvernement de l'Irlande, 2000; et de Banque mondiale, 2001a.

4. Voir Banque mondiale, 2001a. Cette recherche cite, entre autres, les opinions et les découvertes de : *The Economist*, 2000; McCarthy, 1999; O'Donnell, 1999.

5. Il s'agit des secrétaires généraux provenant de cinq départements clés et d'experts indépendants nommés par le gouvernement.

6. Cette partie est inspirée de Avritzer, 2000; Baiocchi, 1999; MOST Clearinghouse, 2001; Santos, 1998; Banque mondiale, 2001b.

7. Voir les sites : <http://idasa.org.za/bis> et <http://www.internationalbudget.org>. Cette partie est aussi inspirée de Krafchik, 2001.

## Références

- Avritzer, L. 2000. « Public Deliberation at the Local Level: Participatory Budgeting in Brazil », Madison (Wisc.), document présenté à la conférence « Experiments for Deliberative Democracy », 13 au 16 janv.
- Baiocchi, G. 1999. « Participation, Activism and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory », Madison (Wisc.), document préliminaire. En ligne : <http://www.archonfung.net/papers/Baiocchi.pdf>
- Banque mondiale, 2001a. « Case Study 1: Ireland, Participation in Macro-economic Policy Making and Reform », Washington, D.C., Département du développement social, Groupe thématique sur la participation.
- Banque mondiale, 2001b. « Case Study 2: Porto Alegre, Brazil, Participatory Approaches in Budgeting and Public Expenditure Management », Washington, D.C., Département du développement social, Groupe thématique sur la participation.

- Gouvernement de l'Irlande. 2000. «Programme for Prosperity and Fairness», Department of the Taoiseach. En ligne: <http://www.irlgov.ie/taoiseach/publications/prosperityandfairness>
- Krafchik, Warren. 2001. «Institute for Democracy in South Africa: Budget Information Service», Washington, D.C., Banque mondiale, document présenté à l'atelier «Accountability of Public Institutions to the Poor: Participatory Approaches to Public Expenditure Management», 21 mai.
- McCarthy, Dermot. 1999. «Building a Partnership», dans B. Reynolds et S. Healy (éds), *Social Partnership in a New Century*, Dublin, Conference of Religious of Ireland Justice Commission.
- MOST Clearinghouse. 2001. «The Experience of the Participative Budget in Porto Alegre, Brazil», Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). En ligne: <http://www.unesco.org/most/southa13.htm>
- O'Donnell, Rory. 1999. «Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations», *EIRI Review*, nov.-déc.
- Santos, B. De Sousa. 1998. «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Towards a Redistributive Democracy», *Politics and Society*, vol. 26, no 4, p. 461-510.
- The Economist*. 2000. «Hot and Sticky in Ireland», 29 juill.
- Tikare, Seema, Deborah Youssef, Rita Hilton, Paula Donnelly-Roark et Parmesh Shah. 2001. «Organizing Participatory Processes in the PRSP», dans Banque mondiale, *Poverty Reduction Strategy Sourcebook*, Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM). En ligne: <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>



## Chapitre 11

# La divulgation de l'information

*Cette section a été rédigée par Laura Bures sous la supervision de Deepa Narayan.*

Des citoyens bien informés sont plus enclins à saisir les opportunités, à accéder aux services, à exercer leurs droits et à exiger que les représentants gouvernementaux et non gouvernementaux soient responsables de leurs décisions. La divulgation de renseignements sur la performance des institutions favorise la transparence du gouvernement, des services publics et du secteur privé. On peut institutionnaliser les règlements concernant la divulgation d'information par le biais de lois sur le droit à l'information et sur la liberté de la presse. Si l'on souhaite que les citoyens participent de manière éclairée à la vie publique, il est important de s'assurer que l'information soit compréhensible, présentée dans un format accessible, puis disséminée adéquatement.

On n'a pas toujours accordé beaucoup d'attention à la divulgation et à la diffusion de l'information et on y investissait peu d'efforts ou d'argent. Ce domaine fait maintenant l'objet d'efforts importants et innovateurs, et cette section se penchera sur les initiatives suivantes :

- la *Loi sur la liberté de l'information* en Roumanie;
- le Programme d'évaluation, de classification et de contrôle de la pollution (PROPER) en Indonésie;
- la vérification de la performance des services publics d'alimentation en eau et d'assainissement de la zone métropolitaine de Manille;
- la divulgation des renseignements et les pratiques de diffusion de l'information pour le Programme de développement des *kecamatan* (KDP) en Indonésie;



- la divulgation de l'information par le secteur privé: Nike au Viêt-nam;

## **La Loi sur la liberté de l'information en Roumanie**

La Société académique roumaine a mené en 1999-2000 des sondages d'opinions sur la corruption en Bulgarie, en Roumanie et en Slovaquie. Ceux-ci ont montré que la corruption était un problème largement répandu et ont de plus révélé que, en Roumanie, ni les médias ni les citoyens (spécialement les pauvres) n'avaient accès à l'information gouvernementale<sup>1</sup>. À la suite de ces découvertes, la Société académique roumaine a mis sur pied une coalition intérieure regroupant des ONG, des médias et des organisations politiques roumaines pour préparer une *Loi sur la liberté de l'information*.

La société a envoyé un courriel aux ONG, les convoquant d'urgence à une rencontre portant sur la *Loi sur la liberté de l'information*, et la coalition s'est rapidement formée. En outre, la Société a immédiatement et largement publié des documents de travail à propos des lois sur la liberté d'information en général, ainsi que ses propres recommandations pour une *Loi sur la liberté de l'information* roumaine. La convocation et la publication des articles ont eu lieu en l'espace de seulement cinq jours afin d'accroître la visibilité et l'intérêt.

En janvier 2001, la coalition a remporté une victoire. Tous les points essentiels ont en effet été entérinés par le nouveau gouvernement et l'opposition politique. La *Loi sur la liberté de l'information* a été officiellement adoptée et rendue publique en octobre 2001, puis sa mise en application a commencé en décembre 2001.

### **Dispositions de la Loi sur la liberté de l'information**

La *Loi sur la liberté de l'information* stipule qu'il faut adopter des mesures pour réglementer l'accès à l'information publique et transformer radicalement la culture administrative en Roumanie. Dans le cadre de la loi, tous les organismes publics sont tenus de mettre en place un service d'information et de relations publiques responsable de produire et de publier les documents officiels. Ces documents doivent être publiés dans un format convenable et facile à consulter. Les documents officiels comprennent les organigrammes, les budgets des programmes, les décisions en matière de politiques, les réglementations internes, les dossiers sur l'approvisionnement et les contrats. Les bureaux de l'État

doivent fournir un rapport complet de toutes les activités de l'année précédente. La *Loi sur la liberté de l'information* impose aux bureaux de répondre dans les 24 heures aux requêtes de renseignements émanant des médias, et dans les 30 jours pour celles provenant des citoyens. Il est possible d'en appeler auprès de la hiérarchie bureaucratique ou du tribunal administratif lorsqu'une requête est refusée. Toute information classée secrète doit d'abord faire l'objet d'un avis public justifiant cette décision, et la population conserve le droit d'entamer des procédures judiciaires pour renverser cette décision.

### **Le projet pilote de médiation**

Pour contribuer au renforcement des capacités des bureaux de relations publiques gouvernementales, la Société académique roumaine a lancé un projet pilote en 2001. Ce projet emploie des journalistes locaux qui travaillent en lien avec les bureaux des relations publiques pour s'assurer que tout soit en ordre. À l'aide de communications intra et interinstitutionnelles au sein du gouvernement, de sites Internet, de bulletins d'information et de publications ou d'émissions locales, le bureau des relations publiques et les journalistes locaux favorisent la transparence. Dans les premières années d'application de la loi, on a également fait appel aux ONG et aux organisations communautaires afin qu'elles agissent à titre de médiateurs en vérifiant les rapports et en déposant des plaintes pour le compte des citoyens.

### **Le programme PROPER en Indonésie**

Même si les vérifications des résultats publics visent habituellement à améliorer les performances du secteur public, des programmes similaires peuvent encourager des entités privées (dont l'encadrement des activités est difficile ou onéreux à assurer) à améliorer leurs pratiques. Au début des années 1990, l'Indonésie était aux prises avec de graves problèmes de pollution et n'avait pas suffisamment de fonds à consacrer à la protection de l'environnement<sup>2</sup>. L'Agence de gestion des impacts sur l'environnement (BAPEDAL) avait des capacités de contrôle et de renforcement insuffisantes pour combattre avec efficacité la pollution industrielle. Nabel Makarim, l'adjoint au Département du contrôle de la pollution, a alors développé en 1993 le Programme d'évaluation, de classification et de contrôle de la pollution (PROPER) pour remédier à cette situation. Le programme PROPER a vu le jour en 1995 grâce au soutien de la Banque mondiale.

## **Le fonctionnement de PROPER**

PROPER a été conçu pour recueillir, analyser et classer les données sur la pollution fournies par les usines, puis les diffuser auprès du public. En diffusant une information sur la pollution clairement compréhensible par des non-spécialistes, on souhaitait canaliser le pouvoir grandissant des médias et de l'opinion publique. En mettant en place un système de points sur la performance environnementale, BAPEDAL espérait que les communautés exerceraient des pressions sur les usines locales et que les marchés financiers seraient moins enclins à investir dans des compagnies ayant de piètres résultats. PROPER devait attirer l'attention sur les gros pollueurs et souligner leurs résultats environnementaux afin d'encourager les usines à moins polluer et à respecter les normes environnementales en vigueur.

### *Le système de points*

BADEPAL s'est d'abord penché sur la pollution de l'eau parce que l'agence détenait déjà des données sur le sujet. Sachant que la crédibilité du programme PROPER allait de pair avec la fiabilité de ses renseignements, l'agence a demandé au Département de la recherche sur les politiques de développement de la Banque mondiale de lui fournir l'appui de son personnel qualifié en environnement, en infrastructure et en agriculture pour créer un système de gestion des données. Le système comprenait une information sur les activités économiques, l'équipement utilisé pour réduire les émissions polluantes et le contrôle interne de la pollution pour chaque usine. En février 1995, l'équipe chargée de l'analyse a envoyé un questionnaire d'enquête à 350 usines, puis a complété ce sondage avec des inspections rigoureuses sur le terrain. L'équipe a utilisé un modèle informatisé pour convertir tous les renseignements concernant une usine particulière en une note d'évaluation.

L'évaluation de la performance environnementale des usines a permis à PROPER de décerner à chaque établissement un code de couleur (or, vert, bleu, rouge ou noir). La couleur or était réservée aux usines ayant obtenu des résultats exemplaires en matière de normes environnementales; le bleu était décerné aux usines dont les résultats correspondaient aux réglementations nationales; le noir était attribué à celles qui n'avaient fait aucun effort pour contrôler leur pollution et qui causaient des torts considérables à l'environnement. Le vert signifiait qu'une usine était au-dessous des taux permis par la réglementation mais ne respectait pas les normes environnementales internationales; le rouge indiquait que l'usine ne se confor-

mait pas aux réglementations, mais qu'elle n'était pas extrêmement polluante.

### *La divulgation de l'information*

Dans la première phase du programme, on a évalué 187 usines – représentant 13 provinces et 14 secteurs industriels avec des normes en matière d'effluents – pour leur performance environnementale. Cinq usines ont obtenu la couleur verte (aucune usine ne s'est vue décerner l'or), 61 ont obtenu la couleur bleue, 115 la couleur rouge et 6 la couleur noire. Les usines cotées rouge et noir avaient jusqu'à décembre 1995 pour améliorer leur performance, sans quoi les résultats seraient rendus publics. Tel que prévu, on a commencé à diffuser les codes de couleur, le nom des usines, leur situation géographique, le nom de leurs dirigeants et de leurs filiales auprès des médias et du public à partir de décembre. L'information a été divulguée progressivement de manière à retenir l'attention des médias.

### **Les résultats du programme PROPER**

En juin 1995, 65 % des usines ne se conformaient pas aux normes environnementales. À la suite des évaluations de PROPER et de la divulgation des résultats, la proportion d'usines ne respectant pas les normes avait chuté à 47 % en septembre 1996. En outre, le nombre d'usines respectant les normes a augmenté de 50 % sur cette période.

PROPER a effectué des pressions publiques afin d'encourager les usines à améliorer leurs résultats environnementaux. Des données recueillies auprès des propriétaires d'usines ont confirmé que plusieurs dirigeants ont amélioré leur performance environnementale car ils craignaient que le public et les marchés réagissent négativement aux résultats. Pour certains propriétaires d'usines, c'était la première fois qu'ils prenaient connaissance de la performance environnementale de leur usine. PROPER a ainsi permis à des propriétaires d'usines, des gestionnaires, des employés et des citoyens de prendre conscience des questions d'environnement. PROPER a aussi conduit BADEPAL à intensifier ses inspections d'usines et à améliorer ses méthodes de collecte et de vérification des données.

Le programme PROPER a renforcé l'autonomie des citoyens des communautés locales et leur a permis de négocier de meilleurs accords environnementaux avec les usines. Le programme a également permis aux compagnies ayant de bons résultats de rendre public leur performance et d'obtenir des retombées économiques intéressantes. Les

investisseurs pouvaient vérifier plus précisément les engagements environnementaux des compagnies, et les autorités de réglementation de BADEPAL ont été en mesure de diriger leurs ressources limitées vers les plus gros pollueurs. Grâce à PROPER, BADEPAL a gagné en transparence et a bénéficié d'une plus grande attention publique.

## **Les services d'alimentation en eau de Manille**

Le Système d'alimentation en eau et d'assainissement de la zone métropolitaine de Manille, privatisé en 1997, a mis sur pied un projet pilote de vérification de la performance des services publics dans le cadre du Projet de développement régional de l'eau aux Philippines<sup>3</sup>. Cette vérification avait pour but d'introduire une nouvelle méthode de travail qui fournirait aux citoyens et aux fournisseurs de services une information transparente sur la qualité du service, la fiabilité et le degré de satisfaction.

On a entrepris cette vérification afin de modifier profondément les interactions entre les fournisseurs de service et les consommateurs. On espérait aussi que le projet inciterait le secteur public à souscrire des contrats à long terme avec les services d'eau des Philippines, ce qui apporterait des investissements et des compétences nécessaires et réorienterait la prestation des services vers le client, tout en améliorant la prestation des services dans leur ensemble. Afin d'empêcher que la corruption mine les réglementations, la vérification misait beaucoup sur la transparence. Les leçons tirées du projet pilote ont permis d'implanter pleinement le processus auprès du Système d'alimentation en eau et d'assainissement et auprès d'autres infrastructures d'eau dans le pays.

### **Les problèmes soulevés**

Les consommateurs et la classe politique locale avaient un accès limité à l'information portant sur les résultats des services publics d'alimentation en eau et d'assainissement et sur la possibilité d'améliorer ces résultats. De plus, ces services ne possédaient pas un cadre logique, transparent et bien ciblé en matière de régulation économique. Enfin, les capacités locales pour encourager la participation du secteur privé ou pour évaluer des propositions pour des projets privés étaient limitées.

La réglementation et le cadre institutionnel du secteur de l'eau étaient le fruit de décisions stratégiques prises sur plusieurs années, ce qui avait entraîné une fragmentation importante. De multiples institu-

tions se partageaient la tâche de réglementer le secteur de l'eau, et leurs champs d'application se chevauchaient et manquaient de clarté. Il y avait des lacunes au niveau de la transparence dans la conception et l'application des réglementations et des mécanismes d'appel. Ces services n'avaient donc pas une idée précise de leur performance et n'avaient pas non plus de barèmes. On ne cherchait pas à protéger systématiquement les consommateurs contre des abus anticoncurrentiels éventuels, et les investisseurs potentiels du secteur privé étaient découragés par le degré élevé d'incertitude lié aux réglementations. Le Projet de développement régional de l'eau a apporté son soutien technique au gouvernement afin qu'il améliore le cadre réglementaire.

### **La vérification de la performance des services publics**

Le Projet de développement régional de l'eau comportait un volet d'évaluation de la performance qui a servi à financer des services de soutien technique destinés à expérimenter un système privatisé de vérification de la performance des services publics. Le projet reposait à la base sur l'idée qu'il fallait d'abord modifier l'approche des fournisseurs pour améliorer la prestation des services d'eau et d'assainissement à Manille.

Dans le cadre du système de vérification, des vérificateurs indépendants ont suivi, évalué et divulgué les résultats des deux concessionnaires. Ils ont utilisé un format d'information compréhensible pour le public, les médias et les dirigeants du Congrès. Grâce à cette vérification, les dirigeants communautaires et les médias ont pu accéder à une information adéquate et fiable qui leur a permis d'évaluer les bénéfices liés à la privatisation des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau dans la région métropolitaine de Manille. En outre, ce système a permis d'éviter de nombreux litiges dans la conclusion d'ententes entre les concessionnaires, notamment parce qu'il encourageait une couverture indépendante des faits et fournissait des renseignements précis et cohérents. Les lacunes dans la qualité des services étaient, grâce au système, clairement et publiquement documentées. Cela a permis d'imposer plus facilement des sanctions aux concessionnaires concernés.

#### *Les groupes visés*

Le système de vérification de la performance devait répondre aux besoins de plusieurs groupes.

- *les consommateurs, les médias et les dirigeants communautaires* voulaient un index de performance crédible et simple pour évaluer la prestation de services;

- *les autorités chargées de la réglementation* souhaitaient établir des mesures afin d'inciter les services publics à améliorer leurs résultats;
- *les gestionnaires des services publics* avaient besoin de renseignements semblables pour améliorer l'efficacité des services;
- *les autorités environnementales* avaient besoin de données concernant les eaux usées afin de vérifier le respect des réglementations.

### *Les renseignements recueillis*

Le système devait permettre à tous les intervenants d'obtenir des renseignements appropriés, précis et opportuns sur la qualité et le coût des services d'assainissement et d'approvisionnement en eau. Le rapport couvrait trois dimensions de la qualité des services :

- *la qualité de l'eau* : le degré de contamination chimique, physique et bactériologique;
  - chimique* : toxines, métaux lourds
  - physique* : solides en suspension, transparence
  - bactériologique* : quantité de coliformes et de coliformes fécaux
- *la fiabilité* : la disponibilité de l'eau, exprimée en pourcentage pendant la période couverte par la facturation;
- *la pression* : la pression d'écoulement au robinet.

Les rapports émis pour chaque période de facturation étaient préparés pour les consommateurs de chaque district. L'indice de la qualité des services couvrait les trois domaines (qualité de l'eau, fiabilité et pression) et les rapports portant sur les eaux usées utilisaient seulement les données sur la qualité de l'eau.

Afin de réduire les coûts, le système de vérification procédait par échantillonnage. Le concessionnaire fournissait certaines données recueillies à des endroits clés du système de distribution (stations de pompage, conduites principales, eaux usées des installations de traitement) pour chaque période de facturation. Le vérificateur prélevait au hasard des échantillons dans ces mêmes endroits. Pour chaque période, le vérificateur et le concessionnaire choisissaient aussi de façon aléatoire un échantillon important de ménages et d'entreprises afin d'établir des mesures comparatives sur la façon dont les utilisateurs perçoivent la qualité des services. Ainsi, les échantillons aléatoires prélevés par le vérificateur permettaient de contrôler les rapports du concessionnaire. Quand il y avait une erreur dans la déclaration d'un paramètre de qualité pour un service (c'est-à-dire une surestimation significative de la qualité d'un point de vue statistique),

la qualité du service était automatiquement jugée insatisfaisante pour la période donnée. Une évaluation des performances basée sur des normes reconnues et une classification établie en fonction d'une variation par rapport à la norme garantissaient le succès du système.

## **Les résultats et le suivi**

Dans l'ensemble, la vérification a permis de constater qu'il y avait eu des améliorations dans la distribution de l'eau depuis la privatisation. Parmi les 10 000 ménages sondés, 33 % estimaient que la qualité du service s'était améliorée, 55 % la trouvaient inchangée et 12 % la considéraient pire. Les services des municipalités où de nouvelles canalisations avaient été installées, ainsi que les programmes d'amélioration des services d'eau mis en place dans les zones défavorisées, méritaient d'être améliorés. On a aussi trouvé que 50 % des quartiers (*barangays*) indiquaient une faible qualité des services. L'évaluation de la qualité de l'eau était presque toujours positive, mais 11 des 15 quartiers commerciaux jugeaient que la qualité du réseau (c'est-à-dire les heures de service) nécessitait des améliorations.

Un forum réunissant des représentants des groupes de consommateurs, des fournisseurs de services d'eau, des ONG et du gouvernement qui étaient impliqués dans la vérification s'est tenu à l'été 2001. Ce forum avait pour but de présenter les résultats, d'accentuer la prise de conscience et de discuter du suivi. Les données recueillies pendant les enquêtes disaient clairement au gouvernement et aux organismes de régulation qu'ils devaient mettre en place des mesures pour améliorer la prestation des services. Les fournisseurs de services d'eau ont insisté sur le fait que l'information recueillie leur permettait de mieux gérer leurs ressources limitées et les aiguillait vers des solutions aux problèmes soulevés par les consommateurs.

On y soulignait également que l'information devait être présentée clairement et d'une manière compréhensible pour les consommateurs afin d'éviter qu'elle soit mal interprétée ou qu'elle crée de fausses attentes. Pour cette raison, il importait d'utiliser des instruments et un niveau de langage appropriés pour communiquer les résultats. On avait prévu à cet effet de présenter les résultats aux municipalités par le biais d'une tournée et en implantant des « Cafés de la Performance » situés dans les établissements du Système d'alimentation en eau et où il serait possible de consulter les données. Ces données seraient également disponibles sur Internet et aux bureaux des concessionnaires.



## Le Projet de développement des *kecamatan*s

Le Projet de développement des *kecamatan*s (KDP) est une initiative d'autonomisation communautaire destinée à alléger la pauvreté dans les populations rurales et à améliorer la gouvernance locale en Indonésie<sup>4</sup>. Un prêt de la BIRD de 228 millions de dollars a permis de mettre sur pied ce programme d'une durée de trois ans en août 1998. Le programme cible les *kecamatan*s les plus pauvres d'Indonésie et finance des projets de développement communautaire<sup>5</sup>. Le projet a connu un tel succès qu'un deuxième Projet de développement des *kecamatan*s (KDP-2) a commencé au début de 2002, alors que le premier projet s'achevait. Le deuxième projet, d'une durée de 4 ans, a reçu une contribution de 325 millions de dollars de la Banque.

L'objectif du KDP est de favoriser la démocratie et la participation dans la gouvernance locale en renforçant les capacités des *kecamatan*s et des villages et en améliorant la participation communautaire dans les projets de développement. Le programme verse aux *kecamatan*s et aux villages des subventions qui soutiennent de petits projets d'infrastructure et des activités économiques. Les KDP encouragent les villageois à sélectionner des projets qu'ils désirent et dont ils ont besoin. Le programme met un accent particulier sur la divulgation et la diffusion de l'information.

### Les résultats du projet

Dès la première année (1998-1999), le KDP a soutenu 105 districts dans 20 provinces et a financé environ 6 000 projets communautaires, dont des routes, des ponts, des installations d'eau potable et d'irrigation et des prêts pour de petites entreprises. À la fin de la seconde année (1999-2000), le projet avait atteint 727 *kecamatan*s et 11 325 villages. Parmi les 67 500 villages de l'Indonésie, plus de 12 000 villages pauvres avaient participé au KDP en juin 2001. Près de 10 millions de personnes ont bénéficié du programme.

Pendant les deux premières années, 75 % des fonds ont été consacrés à des infrastructures économiques. Parmi les infrastructures économiques développées, 62 % étaient des routes, 10 % des ponts, 8 % des installations d'irrigation et 7 % des installations d'eau potable. Le quart des fonds restants a été investi dans des activités économiques. Des infrastructures économiques construites à l'aide des méthodes participatives du projet pouvaient coûter 30 % de moins que des infrastructures traditionnelles.

Les retombées de ce projet sont considérables. Une évaluation des *kecamatan*s ayant participé au projet la première année a démontré que 60 % des participants aux réunions étaient pauvres et que 40 % étaient des femmes. Dans la première année du programme, on a versé des salaires à près de cinq millions de personnes. Des études indiquent que les infrastructures rurales construites grâce au programme ont un taux moyen de rendement de 30 à 40 % et que ce sont majoritairement les villageois qui bénéficient des retombées. Le projet a également généré l'équivalent de quatre millions de journées de travail dans sa première année d'existence. Presque tous les salaires ont été versés à des personnes pauvres et vulnérables car le projet fixait des salaires inférieurs au revenu agricole local minimum.

### **Les activités du projet**

Les analyses du KDP montrent que ses activités sont structurées de manière à ce que les communautés puissent exercer des choix éclairés. Les activités privilégient la responsabilisation et l'inclusion et elles sont soutenues par une stratégie solide en matière de divulgation et de diffusion de l'information.

### *Les fondements institutionnels*

Le ministère de l'Intérieur assume la responsabilité du projet. Afin de promouvoir la décentralisation administrative en Indonésie, le programme est supervisé par les administrations locales élues plutôt que par des agences satellites. Les fondements institutionnels du projet reposent surtout sur les relations établies entre les *kecamatan*s et les villages. Chaque *kecamatan* possédait déjà un Conseil des représentants du village, qui réunissait le chef et le dirigeant du conseil de chaque village. Dans le cadre du projet, les villages délèguent maintenant trois représentants additionnels au conseil, dont deux femmes. Ceci est perçu comme étant un moyen de promouvoir la transparence et la responsabilisation dans les Conseils, tout en améliorant l'équilibre entre les sexes.

Pour influencer et renforcer la capacité communautaire, le projet encadre deux facilitateurs qui sont sélectionnés par chaque village. Ceux-ci reçoivent une formation dans le cadre du projet et sont employés sept mois par année. Leur rôle principal est de faire circuler l'information concernant le projet parmi les groupes du village (tout spécialement les groupes marginalisés). Ils organisent les réunions du village et du Conseil et supervisent la mise en œuvre des projets. Dans certains endroits, ils participent aussi au développement du projet. En

outre, chaque *kecamatan* et chaque *kabupaten* (district) a droit à un facilitateur dans le cadre du projet. Les facilitateurs du *kecamatan* s'impliquent dans de nombreuses activités, comme la conception du projet, la gestion des comptes bancaires et la coordination générale. Les facilitateurs aident les communautés à établir des liens avec d'autres organisations, particulièrement des agences gouvernementales.

### *La définition et la conception du projet*

Un maximum de deux projets par village peuvent être sélectionnés pour le processus de définition et de conception. Des experts locaux évaluent la faisabilité technique des projets, puis les propositions sont soumises et débattues au sein du Conseil. Il n'y a pas de contraintes au niveau des projets et seules quelques possibilités sont exclues (comme la construction d'édifices religieux ou des projets pouvant nuire à l'environnement). Les critères influencent donc rarement l'établissement des priorités. Trois critères sont déterminants dans la sélection des projets : l'impact général, l'impact sur la pauvreté et la faisabilité technique et financière. Dans la pratique, ces critères sont volontairement vagues afin que le Conseil ait les coudées franches.

### *L'implantation, le déroulement et la sous-traitance*

Lorsque c'est possible, les villages gèrent leur propre sous-traitance de projets afin d'encourager la responsabilisation locale. Le projet leur verse l'argent nécessaire pour payer les contractants. Les villages sont responsables de l'implantation du projet et ils obtiennent le soutien des facilitateurs du *kecamatan* ou du *kabupaten*. Les facilitateurs et le Conseil du village supervisent le déroulement. Le village est aussi responsable de la planification, du financement des exploitations et de la maintenance des installations. Selon le type de projet, l'administration municipale peut collaborer ou non.

## **La divulgation et la diffusion de l'information**

### *La diffusion de l'information*

Il existe différentes manières de divulguer et de diffuser l'information dans le cadre du KDP. Des ateliers sont organisés au niveau de la province, du district et des *kecamatan* pour diffuser l'information, intensifier la prise de conscience et susciter de l'intérêt envers le programme. Les dirigeants communautaires, les responsables d'administrations locales, les médias locaux, les universités et les ONG participent à ces

ateliers. Les facilitateurs des villages communiquent l'information lors de réunions et de discussions informelles ou à l'aide de brochures, d'affiches, de manuels et de panneaux d'information. Les panneaux informent au sujet des principes directeurs du KDP, de même que des données importantes concernant les projets financés, les coûts, l'avancement du projet et les dates d'achèvement des travaux. Environ 50 à 100 villageois assistent en moyenne aux grandes réunions des villages, bien que l'assistance atteigne souvent plusieurs centaines de participants dans certains endroits.

Des efforts supplémentaires et exceptionnels viennent compléter ces méthodes de diffusion de l'information. Dans le village de Pugeran (*kecamatan* Gondang, à Java Est), les facilitateurs ont remarqué que peu de villageois lisaient les panneaux d'information et que la diffusion orale était plus efficace, particulièrement avant et après les prières hebdomadaires dans chaque quartier et lors de la réunion du groupe de formation des femmes. Dans le *kecamatan* Edera (à Papua), le prêtre de la paroisse locale s'intéressait beaucoup au KDP et diffusait l'information concernant les programmes dans ses sermons hebdomadaires. Il avait aussi installé des panneaux d'information publics sur le parvis des églises, parce que les affiches dans les lieux publics étaient souvent l'objet de vandalisme. Dans le district de Sampang, à Java Est, les fêtes religieuses durent parfois quelques mois et la population n'assiste alors pas aux réunions à l'hôtel de ville. Le facilitateur de Camplong s'est donc mis à assister aux célébrations du village et à y présenter l'information sur le KDP.

### *Divulguer l'information pour évaluer et superviser*

Il existe divers mécanismes de contrôle. Au niveau du village, les autorités (le Conseil et le chef du village) encadrent le projet. Les communautés ont intérêt à s'autoévaluer puisqu'elles seront exclues des KDP à venir si elles ne réalisent pas leurs engagements. Cette règle est largement médiatisée, ce qui crée une forte pression sur les dirigeants locaux, qui doivent veiller à la responsabilisation et obtenir de bons résultats. Les *kecamatan*s qui participent au programme sont répertoriés annuellement sur un site Internet géré par plusieurs ONG. Au niveau provincial, on recrute et on forme maintenant des journalistes, des ONG et des universités afin qu'ils agissent à titre de superviseurs-témoins. Au niveau national, on a engagé et formé des journalistes qui rédigent des articles sur le projet et l'on défraie leurs coûts de transports afin qu'ils visitent les emplacements du KDP. En outre, dans le volet portant sur les indicateurs de performance du projet, on a prévu des ententes avec

des journalistes indépendants qui visitent les sites du KDP et en font un compte rendu.

### **Les leçons tirées des stratégies d'information**

Selon une enquête effectuée en 2000 auprès de 444 facilitateurs de 250 *kecamatan*, 56 % d'entre eux trouvaient que les panneaux d'information étaient efficaces. Un certain nombre de rapports démontrent que les panneaux d'information ne sont pas à jour, qu'ils manquent d'intérêt ou ne sont pas lus, en partie à cause de l'analphabétisme. Des efforts pour améliorer l'information, l'éducation et la communication ont été faits la deuxième et troisième année du programme. On s'efforce dorénavant de présenter l'information dans des styles et des formes mieux adaptés à l'audience ciblée et aux utilisateurs, particulièrement les populations impliquées dans un KDP. Le KDP actuel évalue de façon continue les médias utilisés pour diffuser l'information dans les villages, et l'on tiendra compte de ses découvertes lors du second Projet de développement des *kecamatan*. Le second KDP inclut aussi un plan d'action pour intégrer la notion de genre au programme. Il tentera d'établir des moyens spécifiques et acceptables pour diffuser l'information auprès des femmes au niveau local.

Afin d'améliorer la diffusion de l'information pour le second KDP, les facilitateurs devront rechercher et diffuser de l'information sur les programmes gouvernementaux disponibles, les normes des projets, la résolution des problèmes techniques et l'encadrement des contrats. On enregistrera l'information sur les finances du projet dans les budgets et dans les archives. Les *kecamatan* prépareront un discours pour le parlement du district dont le but sera de résumer les forces et les faiblesses des projets du KDP. Les ONG et les médias effectueront un suivi indépendant plus poussé au niveau provincial. Le deuxième projet continuera d'appuyer un programme solide en faveur de la transparence grâce aux médias, qui publieront annuellement des résumés des programmes implantés. Les médias seront aussi chargés de diffuser les rapports de vérification, la politique en matière de transparence et devront seconder les communautés en matière de divulgation de l'information.

### **La divulgation de l'information par le secteur privé: Nike au Viêt-nam**

**D**es campagnes d'information internationales sur les pratiques environnementales et les normes de travail en vigueur peuvent

responsabiliser les multinationales envers les populations locales. Dans le cas d'un sous-traitant de Nike Inc. au Viêt-nam, une campagne d'information internationale a été déterminante pour l'amélioration des conditions de travail et des pratiques environnementales<sup>6</sup>.

### **L'usine Tae Kwang Vina**

En 1998, les ventes de Nike Inc., premier producteur mondial de chaussures et de vêtements de sport, atteignaient 9,6 milliards de dollars. L'entreprise était également passée maître dans l'art de la sous-traitance et, en fait, elle ne possédait aucune des usines dans lesquelles étaient produites ses chaussures. Au Viêt-nam, les cinq usines de Nike appartenaient à des Coréens et des Taiwanais et elles employaient 35 000 personnes.

La compagnie Tae Kwang Vina, située dans le parc industriel de Bien Hoa, dans la province de Dong Nai, faisait de la sous-traitance pour Nike. L'usine employait 9 200 personnes, des femmes pour la plupart, qui travaillaient onze heures par jour, six jours par semaine, et qui percevaient environ 40\$ mensuellement. La plupart des ouvriers avaient quitté leur ferme pour l'usine ou venaient d'immigrer récemment dans cette province. Pendant l'été, les ouvriers amassés dans une seule salle de la taille d'un terrain de football suffoquaient sous une température atteignant plus de 37°C. Ils étaient exposés à des solvants toxiques et à des colles utilisées dans la confection des chaussures, ce qui provoquait des étourdissements et des nausées. Plusieurs ouvriers souffraient de maux respiratoires et des accidents survenaient régulièrement dans certaines zones plus dangereuses de l'usine. En outre, les gérants avaient recours à la violence verbale ou physique envers les employés. Tae Kwang avait une bien mauvaise réputation, et personne ne souhaitait y travailler.

Les fonctionnaires de la province de Dong Nai qualifiaient l'usine de « non coopérative » et se plaignaient que les requêtes adressées à Tae Kwang étaient ignorées. Il était difficile de réglementer des sociétés comme Tae Kwang en raison du désir du Viêt-nam d'attirer des investisseurs étrangers tout en établissant des réglementations et des mécanismes d'exécution efficaces. Tae Kwang ne respectait aucune norme environnementale et faisait fi des réglementations nationales qui lui imposaient d'avoir des installations pour traiter les eaux usées. En dépit des demandes du gouvernement pour que Tae Kwang réduise sa pollution, l'usine continuait à brûler des résidus de caoutchouc issus de sa production pour générer de la vapeur (ce qui

causait des nuages de fumée noire) et achetait des résidus supplémentaires auprès d'autres usines au Viêt-nam. L'usine avait même embauché le fils du président du Parti communiste provincial afin d'apporter un réseau de soutien et de « résoudre les problèmes » avec le gouvernement.

### **Effectuer des changements au niveau local**

L'usine était située en plein cœur d'une zone industrielle, ce qui signifie que ses mauvaises pratiques ne nuisaient pas à une population locale qui aurait pu éventuellement s'en plaindre et exercer de la pression. Les personnes les plus affectées par les pratiques de Tae Kwang étaient les employés, et ils avaient peu d'influence sur l'entreprise. Le syndicat de l'usine était contrôlé par la compagnie et tous les représentants étaient nommés par le personnel de gestion. La population avoisinante avait des capacités et une cohésion réduites et elle entretenait peu de liens avec des acteurs externes. De plus, il était difficile pour la population locale de nouer des liens avec les travailleurs de Tae Kwang puisque beaucoup d'entre eux avaient immigré récemment et que peu restaient dans la province plus de deux ans.

### **La divulgation de l'information et les pressions externes**

Les efforts fournis par les représentants de l'administration locale et les membres de la population locale n'avaient ainsi que peu d'influence sur les mauvaises pratiques ouvrières de Tae Kwang. Il était toutefois possible d'exercer des pressions externes sur Nike. Des pressions exercées par des ONG aux États-Unis et en Europe ont d'ailleurs réussi à convaincre Nike et Tae Kwang d'améliorer leurs façons de faire. Les ONG ont notamment informé le public des conditions de travail dans les usines par le biais des médias, ont demandé à la population de boycotter les produits de la compagnie et ont exercé des pressions sur les gouvernements afin qu'ils obligent Nike à modifier ses pratiques. Les ONG ont aussi renforcé la capacité des ouvriers et leur ont permis de tisser des réseaux de soutien.

Des campagnes activistes visant les conditions de travail déplorables dans les usines de Nike ont été médiatisées mondialement. Des groupes de citoyens de plus de dix pays ont organisé des manifestations et des campagnes d'information en octobre 1997. En avril 1998, d'autres villes européennes et américaines se sont ralliées au mouvement. C'est un reportage sur les conditions de travail dans les usines vietnamiennes, diffusé sur les ondes de la chaîne de télévision

CBS en octobre 1996, qui est à l'origine des campagnes d'information et de protestation. À la suite de ce reportage, le Vietnamese Labor Watch s'est lancé dans des recherches et une campagne publicitaire, le *New York Times* a publié un reportage basé sur des recherches de Dara O'Rourke de l'ONUDI en novembre 1997 et des résultats d'une vérification interne de l'usine Tae Kwang, effectué par la firme Ernst & Young, ont été révélés au public.

Le Vietnamese Labor Watch a joué un rôle important et a fait de la pression sur Nike et Tae Kwang pour qu'ils améliorent leurs conditions de travail et leurs pratiques environnementales. M. Thuyen Nguyen, qui est à la tête de cet organisme situé à Washington D.C., a commencé à évaluer l'usine de Tae Kwang en 1996. L'organisme a rencontré des ouvriers, des dirigeants de la fabrication des chaussures, des dirigeants des syndicats et leurs représentants, ainsi que des experts en droit et en investissement étranger. L'organisme a ensuite partagé l'information recueillie avec des ONG spécialisées en environnement et en emploi, des activistes et des médias, puis l'a rendue disponible sur son site Internet<sup>7</sup>.

M. Nguyen et le Vietnamese Labor Watch ont distribué des cartes téléphoniques prépayées aux ouvriers de l'usine de Tae Kwang et à des membres de la population locale afin qu'ils leur téléphonent à Washington D.C. pour leur faire part des problèmes. Le Vietnamese Labor Watch avait alors recours aux médias pour attirer l'attention sur ces événements problématiques. Dans un cas, un travailleur victime de violence physique a appelé M. Nguyen avec sa carte d'appel et le Vietnamese Labor Watch a immédiatement expédié une équipe de reportage à l'usine de Tae Kwang. Les journalistes ont filmé des cas de mauvais traitements et, en moins d'une journée, leur reportage a été distribué aux câblodistributeurs. Les cartes d'appels étaient donc un moyen fort efficace, quoique informel, de faire circuler l'information sur les usines parmi la communauté d'activistes et les médias. Elles ont aussi souligné la rapidité et l'influence des réseaux internationaux.

### **Les résultats obtenus**

Les pressions externes ont incité Nike à envoyer régulièrement des inspecteurs à l'usine, qui fait maintenant l'objet d'enquêtes externes en matière de finances, de santé et de sécurité. Les inspecteurs se sont d'abord intéressés aux ouvriers exposés à des solvants toxiques et à des colles. En mai 1998, Nike annonçait qu'elle souhaitait éliminer l'utilisation des détergents et des colles à base de solvants organiques



et promettait que toutes ses usines se conformeraient aux normes définies par le droit du travail américain. On a pu constater des améliorations notables au niveau de la santé et des conditions de travail et de sécurité à Tae Kwang dès décembre 1998. La pression exercée par Nike – elle-même influencée par les ONG et les médias – a davantage contribué à réduire la pollution de l'air et à améliorer les conditions de travail à Tae Kwang que la pression conjointe de l'administration et de la population locale.

Les activistes ont aussi obtenu que Nike divulgue l'information concernant ses opérations et la localisation de ses usines, des renseignements que Nike n'avait jamais rendu publics. À l'automne 1999, Nike a commencé à divulguer l'information demandée et a aussi entrepris de mettre en ligne les résultats des vérifications internes de ses usines. Cela a partiellement satisfait les activistes, qui jugeaient que ces documents avaient été abrégés et ne comprenaient pas l'ensemble des données. Par contre, les pressions exercées ont réellement encouragé Nike à divulguer l'information. La compagnie est d'ailleurs un excellent exemple d'autorenforcement en matière de divulgation de l'information et de responsabilisation: lorsque Nike révèle des renseignements, les activistes exercent davantage de pression pour qu'elle améliore ses normes et ses pratiques.

Nike a commencé à redresser ses normes environnementales et de travail au début des années 1990 et a adopté un code de conduite en 1992. Depuis le milieu des années 1990, Nike s'efforce de faire le suivi de ses usines par des inspections internes trimestrielles effectuées par son propre personnel de production (les inspections sont baptisées SHAPE, soit «*Safety-Health-Attitude of Management-People Investment-Environment*»). Les vérifications ponctuelles comprennent des visites et des inspections effectuées par des spécialistes de Nike en matière de normes du travail, des inspections et des tests effectués par des spécialistes externes en santé et en sécurité, et des vérifications internes indépendantes. Le site Internet de Nike héberge également «*Transparence 101*», une entité qui publie des plans d'action et des rapports sur les progrès en réponse aux résultats des vérifications internes et externes.

Nike fait désormais partie de l'Alliance mondiale des travailleurs et des communautés. Cet organisme mène des recherches sur les comportements et les attentes des ouvriers, y compris ceux qui travaillent dans les usines qui font de la sous-traitance pour Nike en Indonésie, en Thaïlande et au Viêt-nam<sup>8</sup>. Nike s'est inspiré de ces recherches

pour mettre sur pied un plan de restauration pour l'Indonésie et elle a commencé à l'appliquer à l'aide de ses partenaires indonésiens.

## Notes

1. Cette partie est inspirée du gouvernement de la Roumanie, s.d.; Mungiu-Pippidi, 2001a, b.
2. Cette partie est inspirée de Afsah, Laplante et Wheeler, 1996, 1997; Afsah, Laplante, Shaman et Wheeler, 1997.
3. Cette partie est inspirée de Renardet, 2001; Banque mondiale, 1997a, b, 1999, 2001c.
4. Cette partie est inspirée de de Aenlle, 2001; National Management Consultants, 2000; Banque mondiale, 1998a, b, 2000, 2001a, b.
5. Les *kecamatan* sont des subdivisions administratives des districts en Indonésie; chaque *kecamatan* comprend environ 20 villages et regroupe une population de plus de 50 000 personnes.
6. Cette partie est inspirée de Global Alliance for Workers and Communities, 2000; O'Rourke, 2003; O'Rourke et Brown, 1999. Voir les sites : <http://www.saigon.com/~nike/index.html>; <http://www.saigon.com/~nike/reports/report1.html>; <http://www.nikebiz.com/labor/index.shtml>; <http://www.Internet.mit.edu/dorourke/www/>
7. Voir <http://www.saigon.com/~nike/>
8. Voir <http://www.theglobalalliance.org>

## Références

- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, David Shaman et David Wheeler. 1997. « Creating Incentives to Control Pollution », *DEC Notes*, Washington, D.C., Banque mondiale, vol. 31.
- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante et David Wheeler. 1996. « Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 1672.
- Afsah, Shakeb, Benoit Laplante et David Wheeler. 1997. « Regulation in the Information Age: Indonesian Public Information Program for Environmental Management », Washington, D.C., Banque mondiale, Economics of Industrial Pollution Control Research Project, Development Economics Unit.
- Banque mondiale. 1997a. « President's Report: Philippines Water Districts Development Project », *Report P-7122-PH*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1997b. « Staff Appraisal Report: Philippines Water Districts Development Project. *Report 16526-PH*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1998a. « Indonesia Kecamatan Development Program », Washington, D.C., Project Implementation Document 6343.
- Banque mondiale. 1998b. « Project Appraisal Document: Kecamatan Development Project », *Report 17397-IND*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1999. « Philippines Water Districts Development Project », Washington, D.C., Project Implementation Document 4903.

- Banque mondiale. 2000. « President's Report: Kecamatan Development Project », *Report P7421IND*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001a. « Indonesia: Demonstrating the Impact of Community Empowerment », *Bank's World Today*, 26 juin. En ligne : <http://ispace.worldbank.org/todayarchive/html/06201b.htm>
- Banque mondiale. 2001b. « Project Appraisal Document: Second Kecamatan Development Project », *Report 22279-IND*, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001c. « Manila Public Performance Audit », Manille, séminaire, 22 février. En ligne : [http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub\\_manila.htm](http://www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub_manila.htm)
- de Aenlle, Conrad. 2001. « Small Loans Go Far in Indonesia », *International Herald Tribune*, 8 mai.
- Global Alliance for Workers and Communities. 2000. « Global Alliance Gives Asian Workers a Voice », communiqué de presse, 6 septembre. En ligne : <http://www.theglobalalliance.org/content/press2.cfm>
- Gouvernement de la Roumanie. n.d. « Law Regarding Access to Public Information », Bucharest, ministère de l'Information publique, document préliminaire.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2001a. « For an Institutional Approach to Post-Communism Corruption: Analysis and Policy Proposal Based on a Survey of Three Central European States: Romania, Bulgaria and Slovakia », Bucarest, document présenté à la « Bertelsmann Conference on Accountability », 3 au 5 mai.
- Mungiu-Pippidi, Alina. 2001b. « Selling Good Governance: An Eastern European Experience », Washington, D.C., présentation à la Banque mondiale, 23 mai.
- National Management Consultants. 2000. « Kecamatan Development Program: Second Annual Report, 1999/2000 », Jakarta, document préparé pour le KDP National Secretariat.
- O'Rourke, Dara et Garrett Brown. 1999. « Beginning to Just Do It: Current Workplace and Environmental Conditions at the Tae Kwang Vina Nike Shoe Factory in Viêt-nam ». En ligne : <http://www.globalexchange.org/economy/corporations/nike/vt.html>
- O'Rourke, Dara. 2003. « Community-Driven Regulation: Towards an Improved Model of Environmental Regulation in Viêt-nam », dans P. Evans (éd.), *Livable Cities: The Politics of Urban Livelihood and Sustainability*, Berkeley, University of California Press.
- Renardet, S.A. Consulting Engineers et Louis Berger Group, Inc. 2001. « Pilot Public Performance Assessment Project: PPA Final Stakeholders Forum », Quezon City (Philippines), bilan du Final Stakeholders Forum of the pilot PPA Project, document préparé pour les Philippines, Metropolitan Waterworks and Sewerage System, Regulatory Office, 15 juin.



## Chapitre 12

# Des stratégies de décentralisation

*Cette section a été rédigée par Jennie Litvack et Tripti Thomas.*

De nombreux pays ont entrepris des efforts de décentralisation en confiant les responsabilités fiscales, politiques et administratives à des niveaux inférieurs du gouvernement. Dans certains pays, les efforts de décentralisation sont liés à la démocratisation alors que, dans d'autres, la décentralisation est le résultat d'un échec, comme lorsque l'administration centrale est incapable de fournir des services publics de base. La décentralisation dépend donc des contextes particuliers. Les quatre éléments clés de l'autonomisation (accès à l'information, démarginalisation par la participation, mécanismes de responsabilisation et capacité organisationnelle locale) sont souvent essentiels à la réussite d'une décentralisation.

Dans certains pays de l'Europe et de l'Asie centrale, les États ont délégué les responsabilités aux administrations locales afin de réduire les déficits fiscaux nationaux. En transférant les dépenses aux administrations locales tout en conservant un système d'imposition centralisé, les gouvernements parviennent à maintenir l'équilibre macroéconomique. Cependant, il arrive souvent que la prestation de services décline en raison des fonds insuffisants. Pour être véritablement bénéfique, la décentralisation doit autonomiser d'une part les autorités locales, en les dotant de plus amples ressources et d'un cadre intergouvernemental sain, et d'autre part les personnes, afin qu'elles exigent que les administrations locales soient comptables de leurs actes.

Avec la décentralisation, on souhaite impliquer les gens dans les prises de décisions du secteur public afin qu'elles reflètent mieux les

priorités et les besoins locaux, ce qui entraînerait des dépenses publiques plus efficaces, une meilleure gouvernance et une plus grande équité. En revanche, ces résultats ne sont ni automatiques ni faciles à atteindre. Habituellement, les efforts de décentralisation s'arrêtent au niveau local et n'atteignent pas les niveaux provincial ou national. Les impacts théoriques de la décentralisation auront lieu seulement si l'on décentralise au niveau de la population, en permettant au public d'intervenir de façon informelle dans les décisions publiques et en incitant les responsables locaux à tenir compte de leurs interventions. L'autonomisation favorise la décentralisation et vice-versa, mais ces processus constituent seulement une partie d'une stratégie efficace pour réduire la pauvreté. Les administrations centrales doivent s'assurer que les pauvres bénéficient de fonds et d'éléments incitatifs adéquats et qu'il existe un cadre de travail légal leur permettant de vivre en toute sécurité.

## **Le projet « Opinion du peuple » en Ukraine**

**E**n Ukraine, où les opérations ont été centralisées pendant plusieurs décennies, on cherche maintenant à instaurer des mécanismes de responsabilisation ascendante afin d'améliorer la gouvernance. D'abord hésitante face à la décentralisation, l'Ukraine a enfin mis sur pied en 1999, grâce au soutien de la Banque mondiale et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), un projet pilote de décentralisation qui démontre que, lorsque les citoyens participent au niveau municipal, la prestation des services s'améliore et la satisfaction du public augmente. Ce projet, appelé l'« Opinion du peuple », avait pour but d'impliquer davantage la population dans le processus décisionnel politique, car le manque de participation nuisait aux réformes projetées ou en cours. Le projet se concentre sur deux axes : *a)* aider les villes ukrainiennes sélectionnées à améliorer la prestation de services auprès des ménages et des entreprises; *b)* renforcer la capacité des groupes de citoyens et des fonctionnaires à interagir afin d'augmenter la qualité générale de la gestion des affaires publiques dans ces villes.

Ternopil et Ivano-Frankivsk ont été les premières villes ukrainiennes sélectionnées. Une ONG locale, le Centre international de recherches politiques, a mené des enquêtes auprès des ménages, des milieux d'affaires et des fonctionnaires des deux villes. Ces enquêtes ont permis d'établir les problèmes majeurs et les besoins prioritaires du public quant aux services essentiels. L'information recueillie, comprenant notamment des données sur la corruption, a été diffusée via des médias

locaux, des débats publics et des ONG. Cette pression médiatique a forcé les dirigeants locaux à répondre aux critiques spécifiques et à trouver des solutions pour promouvoir la participation. Les fonctionnaires municipaux et les organisations avaient aussi accès à une aide technique intensive et à une formation dans le cadre du projet. Cela devait améliorer leur capacité d'écouter et de répondre aux demandes des citoyens. On a aussi mis sur pied des audiences publiques sur le budget, des groupes de travail qui se sont attaqués aux problèmes les plus urgents et des conseils communautaires.

Cette participation accrue a eu des retombées intéressantes. Les groupes communautaires sont à présent mieux informés et se mobilisent davantage, ce qui leur permet de participer activement aux audiences publiques qui influencent les décisions locales importantes. La réforme de l'enseignement public s'est avérée prioritaire pour les deux villes. Des ONG, des associations de parents et des responsables de l'éducation ont développé ensemble des propositions de réforme pour le système éducationnel local d'Ivano-Frankivsk. D'autres ont proposé d'établir des « centres de services » où les citoyens peuvent payer tous leurs services municipaux. Ces centres seraient également en mesure de répondre aux plaintes des citoyens et de les enregistrer. À la suite de l'enquête menée à Ternopil, on a entrepris de vérifier les pratiques, les politiques et les services gouvernementaux, au niveau tant local que régional, pour s'assurer qu'ils étaient bien équitables envers les deux sexes. Ces vérifications ont entraîné la création de groupes communautaires qui s'intéressent à des sujets particuliers comme la santé des femmes. Certains groupes se préoccupent de questions sectorielles telles que le logement et le développement des affaires. On a aussi renforcé la capacité des ONG à être autonome, à accroître la prise de conscience, à susciter des débats publics, à superviser la prestation des services et à y participer.

Le projet compte fortement sur l'implication et l'engagement des maires et des fonctionnaires locaux. En fait, ce sont ces critères qui ont permis de sélectionner Ternopil et Ivano-Frankivsk comme premières villes pilotes. Ces représentants de l'État sont maintenant déterminés à tenir compte de cette nouvelle expression citoyenne. Une deuxième série d'enquêtes sera réalisée dans le cadre du programme afin d'évaluer à nouveau le degré de satisfaction des citoyens des deux villes envers les services publics. À Ivano-Frankivsk, on prévoit d'effectuer des enquêtes bimensuelles sur des services particuliers.

Ternopil et Ivano-Frankivsk ont établi des standards auxquels devront se mesurer les maires d'autres villes en Ukraine. Deux autres

viles, Kupyansk et Chuguiv, ont entrepris des enquêtes durant l'été 2001. Les modèles développés à partir de ces quatre villes serviront de point de repère pour les autres villes intéressées par le projet en Ukraine et pour l'administration centrale, encore incertaine quant au potentiel de la décentralisation.

## **Investir dans le gouvernement rural pour améliorer la prestation des services en Guinée**

**P**rès de 70 % de la population de la Guinée est rurale. Dans ces régions, environ 87 % des habitants sont pauvres, une situation qui a été exacerbée par un quart de siècle de dictature entre 1958 et 1984<sup>1</sup>. En 1984, on a misé sur la décentralisation, et 33 Comités de développement urbain et 303 Comités de développement rural ont vu le jour. En dépit de ces changements politiques, la pauvreté rurale n'a pas semblé diminuer pendant la décennie suivante. Les citoyens des régions rurales participaient peu et bénéficiaient de peu de services. Au milieu des années 1990, le gouvernement s'est à nouveau engagé à réduire la pauvreté et a entrepris un effort de planification stratégique, participative et ascendante. Des représentants de la société civile dans tout le pays ont participé à ces consultations, qui ont permis de cibler quelques priorités : le développement rural, l'éducation, les soins de santé de base, l'entrepreneuriat local et la gouvernance.

À la suite de ces consultations, la Banque instaurait en 1999 deux prêts complémentaires ajustables de cinq ans pour soutenir les programmes de réforme du gouvernement. Le Projet de soutien communautaire (22 millions de dollars) devait permettre d'impliquer les communautés directement et le Projet de renforcement des capacités pour la prestation des services publics (19 millions de dollars) devait renforcer la capacité du secteur public (au niveau national et préfectoral) à répondre aux demandes des communautés. Ces programmes soutiennent des réformes fiscales, administratives et de gouvernance qui visent à accroître de 80 %, d'ici 10 ou 15 ans, l'accès aux services et leur qualité en région rurale.

Ces deux efforts combinés constituent une démarche de décentralisation à la fois ascendante et descendante, et cette démarche est essentielle si l'on souhaite arriver à une autonomisation durable et significative. La stratégie ascendante encourage la participation active des bénéficiaires dans le choix et la fourniture des services dont ils ont besoin. Pour y parvenir, on doit donc instaurer un programme solide d'information

publique et mettre en place des systèmes de gestion financière, administrative et d'information qui assurent une utilisation transparente des ressources aux niveaux préfectoral et communautaire. Des enquêtes portant sur le suivi du budget et la satisfaction des consommateurs sont aussi intégrées au projet et ont pour but de stimuler la transparence et la participation. On tente aussi d'encourager la participation en améliorant la communication entre les fonctionnaires et les citoyens, en misant particulièrement sur la capacité organisationnelle locale et en formant des associations parents-enseignants, des comités de gestion des centres de santé ou des groupes d'agriculteurs.

La stratégie descendante comporte quant à elle plusieurs éléments. Afin que les citoyens participent véritablement aux décisions publiques, les responsabilités et les ressources devront être clairement déléguées à différents groupes (comme le gouvernement ou les prestataires de services). Il faudra alors réviser les rôles et les responsabilités des différents niveaux du gouvernement dans le cadre de la décentralisation et instaurer des systèmes décentralisés de gestion et de prestation des services au niveau de la préfecture et des Comités de développement rural. Certains Comités pourront, dans le cadre du projet pilote, conserver les impôts au sein de leur localité. Afin d'initier ce changement et d'encourager l'accès des populations rurales à l'administration fiscale nationale, ces impôts *per capita* seront complétés par des ressources budgétaires ou des dons qui seront transférés directement du gouvernement central.

Un système de mesures incitatives liées au rendement a été instauré pour récompenser les Comités de développement rural performants et les fonctionnaires à l'échelon central et préfectoral. Ce système tient compte de la satisfaction des bénéficiaires face aux services fournis et reflète bien l'intérêt grandissant accordé à la responsabilisation envers les populations rurales. Les conseils de chaque Comité essaient d'être plus représentatifs et on a établi des Conseils de développement de la préfecture dont les membres sont élus par les Comités. Les membres doivent faire preuve de responsabilisation envers les Comités tout en les conseillant sur leurs programmes et leurs choix budgétaires. Les préfets seront éventuellement responsables envers ces organismes élus et devront s'assurer que les besoins locaux en matière de services sont bel et bien comblés.

## **La communication bilatérale au Swaziland**

Comme on peut le constater avec l'exemple de Mbabane, au Swaziland, la décentralisation favorise l'autonomie. Depuis quelques années, les autorités locales de Mbabane ont entrepris des



réformes qui misent sur la diffusion de l'information afin d'améliorer les services municipaux et d'accroître la satisfaction des citoyens envers le secteur public. Le conseil municipal de Mbabane fait connaître ses politiques et ses programmes grâce à un site Internet, qui permet également d'accéder plus facilement aux services gouvernementaux. Les renseignements sur les programmes de mise à niveau ont été diffusés par l'intermédiaire de la radio, de publications et même du théâtre de rue. Le conseil municipal a réalisé des enquêtes auprès des citoyens, du secteur des affaires et des employés municipaux afin d'obtenir leur point de vue sur la prestation des services municipaux. Le conseil compte effectuer un suivi stratégique des résultats des enquêtes et établir un réseau de facilitateurs qui encourageront l'implication de la population et des groupes communautaires, particulièrement dans le cadre du projet d'amélioration urbaine.

Ces efforts et ces réformes ont augmenté la transparence des processus publics et la responsabilisation des administrations locales. Le transfert de l'assiette fiscale, qui permet à Mbabane de soutenir presque les deux tiers de son budget grâce à ses propres taxes locales, nécessite beaucoup de responsabilisation. Le conseil municipal doit présenter un rapport annuel (auquel le public a accès) et permettre aux citoyens d'accéder aux renseignements concernant les programmes et les flux financiers (par le biais de réunions communautaires, de la presse et de son site Internet). Le rapport annuel comprend des photographies de chaque membre du conseil municipal, ce qui augmente le sentiment de responsabilisation personnel. Le conseil municipal, dont la grande majorité a été élue (la dernière élection remonte à 1998), et le maire, élu au suffrage indirect, devront répondre à des citoyens mieux informés et plus autonomes lors des prochaines élections.

### **L'information partielle nuit aux citoyens des Philippines et de l'Ouganda**

Une étude rigoureuse de la décentralisation et de la gouvernance en Ouganda et aux Philippines a récemment évalué comment les différents éléments de l'autonomisation étaient mis en application et quels étaient leurs impacts sur la prestation des services sociaux<sup>2</sup>. Cette étude a constaté avec intérêt que des sources d'information locale indépendantes favorisent une participation efficace. Les citoyens des deux pays connaissaient mieux le gouvernement national que leur administration locale. En Ouganda, les citoyens s'attendent à ce que les dirigeants communautaires les tiennent informés des politiques et des programmes locaux tandis que, aux Philippines, les citoyens font

plutôt confiance aux contacts personnels pour obtenir de tels renseignements. Les citoyens des deux pays comptent sur les médias pour les informer à propos des politiques nationales et de la corruption. Des analyses économétriques confirment l'importance des médias et indiquent qu'il existe une corrélation entre les médias et une meilleure éducation et de meilleurs soins de santé.

Une information locale insuffisante nuit à la participation et la responsabilisation locale est faible puisque les fonctionnaires ont très peu de marges de manœuvre pour répondre aux besoins locaux. Malgré le fait que les dirigeants locaux sont habituellement davantage en mesure de comprendre les besoins des citoyens que les dirigeants de niveaux supérieurs, ils ne peuvent y répondre adéquatement car les transferts sont destinés à des fins précises et préétablies.

## **Autonomiser les personnes pauvres grâce à la décentralisation**

**P**our certains, la décentralisation réduit les coûts et permet de mieux rencontrer les objectifs fixés. Grâce à la décentralisation, les collectivités locales et les administrateurs sont mieux renseignés sur la population et les enjeux locaux et sont capables de déterminer quels ménages locaux sont dans le besoin. De tels résultats dépendent cependant de plusieurs facteurs: du niveau gouvernemental impliqué, des institutions politiques (règles du système électoral), des caractéristiques de la communauté (diversité ethnique, inégalité des revenus, facteurs historiques et culturels, etc.), et du programme contre la pauvreté. L'unité d'économie du développement de la Banque supervise présentement un programme de recherche qui tente de cerner les éléments qui affectent la capacité des programmes à atteindre les personnes pauvres dans un environnement décentralisé.

Il est plus probable que la décentralisation ait des retombées bénéfiques si les décisions sont prises au niveau local que si elles sont prises au niveau provincial. La décentralisation à l'échelon local peut conduire à une participation plus importante, à des décisions locales plus efficaces, à des stratégies de développement et une prestation des services améliorées. En revanche, l'opinion des citoyens sera moins influente s'il n'existe pas de mécanismes solides de responsabilisation. Même dans une démocratie parfaite où tous les citoyens participent et où les élus locaux ont un fort sentiment de responsabilisation, les décisions bénéficient peu aux pauvres lors-

qu'ils sont minoritaires dans la population locale. Certains pays ont modifié leurs règles électorales pour assurer la participation des femmes et des groupes minoritaires, mais les résultats demeurent mitigés. Dans un contexte décentralisé, les prises de décision favorisent souvent la majorité et peuvent faire l'objet de captation de la part des élites. La décentralisation comporte donc certaines limites, notamment pour les groupes extrêmement pauvres. Le gouvernement central doit alors instaurer une structure de gouvernance générale qui apporte la sécurité et qui comprend des filets de sécurité sociale.

Une étude attentive des programmes décentralisés du Viêt-nam pour lutter contre la pauvreté démontre que l'État doit continuer à jouer un rôle important<sup>3</sup>. Les programmes de lutte contre la pauvreté au Viêt-nam ont pris beaucoup d'expansion dans la dernière décennie et les administrations provinciales les ont pris en charge. Par contre, les programmes n'ont pas établi des normes claires permettant d'identifier les personnes pauvres et n'ont pas non plus évalué régulièrement les besoins locaux, de sorte qu'ils ne ciblent pas réellement les populations pauvres. Des données indiquent même que les provinces les plus pauvres sont moins en mesure de cibler les personnes pauvres que le sont les provinces plus riches. Les disparités croissantes entre les régions urbaines et rurales et les risques variables (tels que des désastres naturels) sont des éléments déterminants du profil national de la pauvreté. Il est donc difficile de cibler les programmes nationaux par province. L'augmentation de l'information et de la participation dans cette situation n'aurait probablement qu'un impact minimal.

## Conclusion

L'autonomisation favorise une décentralisation efficace et la décentralisation facilite l'autonomisation dans certains endroits, mais les véritables résultats demeurent circonstanciels. Les résultats dépendent des caractéristiques des communautés, des institutions locales, du type de décentralisation et des mécanismes d'autonomisation (la diffusion de l'information, la participation des citoyens, la présence de groupes et la responsabilisation). La décentralisation et l'autonomisation vont de pair. Elles peuvent contribuer au processus de développement, particulièrement en faveur des pauvres, mais il n'est pas encore clair de quelles manières la décentralisation et l'autonomisation agissent dans chaque contexte.

## Notes

1. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 2000.
2. Azfar, Kähkönen et Meagher, 2001; Banque mondiale, 2001.
3. Van de Walle, 2001.

## Références

- Azfar, Omar, Satu Kähkönen et Patrick Meagher. 2001. « Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings », College Park (Mar.), université du Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector (IRIS).
- Banque mondiale. 2000. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur public.
- Banque mondiale. 2001. « Decentralization and Governance: Does Decentralization Improve Public Service Delivery? », *PREM Note*, Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), vol. 55.
- Van de Walle, Dominique. 2001. « The Static and Dynamic Incidence of Vietnam's Public Safety Nets », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement.





## Chapitre 13

# Le développement communautaire

*Cette section a été rédigée grâce à la collaboration de Philippe Dongier, Daniel Owen, Andrea Ryan, Talat Shah, Idah Z. Pswarayi-Riddihough et Deepa Narayan.*

Le développement communautaire se définit au sens large comme un processus qui remet le contrôle des décisions et des ressources de développement aux groupes communautaires. Les communautés peuvent être des entités géographiques, comme des quartiers urbains ou des villages ruraux, ou des groupes ayant des intérêts communs, comme des associations d'utilisateurs d'eau, des groupes de parents et d'enseignants ou de bergers, des membres de sociétés de microfinancement ou des groupes de femmes. Ces groupes collaborent habituellement avec des organismes auxiliaires et des fournisseurs de services – les administrations locales, le secteur privé ou les ONG – pour développer et mettre en place des projets qui correspondent à leurs priorités immédiates en matière d'éducation, de santé, d'assainissement, de transport, de gestion des ressources, d'activités économiques et d'autres enjeux liés aux moyens d'existence.

Le développement communautaire comporte quatre zones d'application<sup>1</sup> :

- *Un environnement favorable* : le développement des politiques et des réformes institutionnelles est orienté en fonction des groupes communautaires ou des élus locaux qui maîtrisent les décisions et les ressources.
- *Des administrations locales élues par élection participative* : les administrations prennent des décisions concernant la planification,

la mise en œuvre, le fonctionnement et la mise à jour avec la collaboration des groupes communautaires.

- *Des fonds d'investissement gérés par les communautés*: les groupes communautaires décident de la planification, de la mise en œuvre, du fonctionnement et de la mise à jour, puis gèrent ces fonds d'investissement.
- *Des fonds d'investissement gérés indirectement par les communautés*: les groupes communautaires décident de la planification, de la mise en œuvre, du fonctionnement et de la mise à jour, sans toutefois gérer directement les fonds d'investissement.

Dans cette section, nous démontrons la pertinence du développement communautaire en nous appuyant sur quatre études de cas: le Fonds d'action sociale du Malawi; le Fonds d'investissement social de la Zambie; le Fonds de développement social de la Roumanie; et le Projet de développement des zones montagneuses du nord-ouest de la Tunisie.

## **Les projets de développement communautaire couronnés de succès**

**L**es projets de développement communautaire peuvent faire en sorte que les efforts fournis pour réduire la pauvreté répondent mieux à la demande, augmentent le rendement et l'efficacité et renforcent la durabilité. Par le biais d'études sur les régions et les projets, la Banque mondiale évalue la capacité des projets communautaires à réduire la pauvreté et à améliorer les moyens d'existence des gens. Une analyse interne des projets de la Banque mondiale en Afrique entre 1994 et 1997 indiquait que 75 % des projets comportant une approche participative communautaire étaient «satisfaisants», alors que seulement 60 % des projets en Afrique obtenaient cette cote<sup>2</sup>. Toutefois, seulement 20 % des projets participatifs en Afrique étaient qualifiés de «durables», ce qui soulevait des inquiétudes par rapport à ce type de projet.

Comme nous le constaterons à l'aide des exemples ci-dessous, les projets de développement communautaire conviennent à des contextes très larges et peuvent répondre à des problèmes variés<sup>3</sup>.

### **La gestion des forêts en Inde**

Pendant les années 1980, on enregistrait en moyenne 18 000 infractions annuellement pour les forêts de l'État du Gujarat: 10 000 cas de bois d'œuvre volé, 2 000 mises en pâturage illégales, 700 feux et 5 300 délits

divers. Vingt agents forestiers ont perdu la vie lors de confrontations avec les communautés et les contrevenants. Pour remédier à cette situation, on a mis sur pied un projet de cogestion avec les communautés. Dans le cadre du projet, on a rendu publique la création de comités de protection de la forêt, on a favorisé les rencontres communautaires et on a instauré un système de profits partagés où 25 % des revenus du bois d'œuvre revenait aux groupes locaux. Grâce à ces mesures, les conflits entre les agents et les groupes communautaires (qui assument maintenant la responsabilité de patrouiller dans les forêts) ont diminué, la productivité des terres a nettement augmenté et les villages ont bénéficié de retombées intéressantes. En une année, un village de 88 ménages a récolté et vendu 12 tonnes de bois de chauffage, 50 tonnes de fourrage et d'autres produits forestiers, tout en plantant et en protégeant les plants de teck et de bambou.

### **L'alimentation en eau en Côte d'Ivoire**

Dans le cadre du Programme national d'alimentation en eau en zone rurale, on a mis sur pied des groupes communautaires qui gèrent et assurent la maintenance de 13 500 points d'eau. Les taux de rupture sont passés de 50 à 11 %, ce qui représente un tiers des coûts. On a transféré les responsabilités de l'approvisionnement en eau en zone rurale de l'agence sectorielle au niveau communautaire en soutenant l'implication du secteur privé dans la distribution des pièces de rechange, en formant les techniciens et en signant des contrats entre les groupes communautaires et la direction de l'eau afin qu'ils gèrent les conduites d'eau. Les villages qui souhaitaient fortement réhabiliter les points d'eau et dans lesquels les organisations communautaires fonctionnaient déjà convenablement ont obtenu des résultats plus durables.

### **La nutrition en Inde**

Un programme communautaire de nutrition implanté dans 9 000 villages a réduit d'un tiers la malnutrition aiguë dans l'État du Tamil Nadu (Inde). Chaque village embauchait une vingtaine de femmes œuvrant dans le domaine de la santé afin qu'elles éduquent la communauté en matière de nutrition. Celles-ci, qui avaient été formées pour « faire circuler l'information », travaillaient à mi-temps et étaient responsables envers les communautés. Ces femmes qui participaient au programme ont développé des outils et des réseaux qui leur ont permis de lancer leurs propres entreprises de production alimentaire. D'autres programmes qui se concentraient uniquement sur la



création d'infrastructures de santé avaient été incapables d'améliorer la santé nutritionnelle des enfants.

### **Le développement communautaire intégré au Brésil**

Le projet FUMAC, au nord-est du Brésil, délègue l'approbation gouvernementale des sous-projets aux conseils municipaux, dont 80 % des membres sont des associations et des groupes de la société civile qui pourraient éventuellement bénéficier de leurs retombées. Une étude a démontré que, lorsque des entrepreneurs locaux ou des communautés prennent en charge les sous-projets, les coûts sont de 20 à 30 % inférieurs aux projets assumés par les municipalités ou les entrepreneurs du gouvernement. Par ailleurs, on estime que 95 % des fonds atteignent les bénéficiaires cibles qui, dans leur majorité, ne possèdent pas de terre<sup>4</sup>.

Nous présentons ci-dessous quelques projets de développement communautaire ayant eu lieu au Malawi, en Zambie, en Roumanie et en Tunisie.

### **Le Fonds d'action sociale du Malawi**

**L**e Fonds d'action sociale du Malawi (MASAF) a vu le jour en 1996 grâce à un investissement de 71 millions de dollars sur cinq ans et demi (56 millions de dollars de la Banque mondiale). Le MASAF vise les personnes pauvres, qui constituent 60 % de la population, et souhaite alléger la pauvreté rurale à l'aide d'actions communautaires. Le MASAF représente la principale stratégie du gouvernement pour réduire la pauvreté au Malawi. Le MASAF, qui est arrivé à échéance en décembre 2001, versait des fonds aux communautés pour qu'elles améliorent et construisent des infrastructures communautaires, tels que des écoles, des établissements de santé, des points d'eau, des marchés ruraux ou urbains et des entrepôts à céréales.

Les groupes les plus défavorisés n'avaient pas bénéficié de manière significative du financement du MASAF initial, en raison principalement de leur capacité limitée à s'organiser et à s'adresser directement au MASAF. Entre 1999 et 2003, on a mis sur pied MASAF II (70 millions de dollars), qui collabore étroitement avec des ONG intermédiaires et des organisations communautaires travaillant déjà avec ces populations défavorisées afin de mieux répondre aux besoins de ces groupes. Ensemble, ils développent et soutiennent des sous-projets destinés spécifiquement aux orphelins,

aux enfants de la rue, aux personnes handicapées, aux personnes âgées et aux personnes atteintes du VIH/sida.

### **Les réalisations du programme**

La majorité des projets (79 % ou 656 projets) du MASAF II relèvent du domaine de l'éducation<sup>5</sup>. D'autres projets relèvent du secteur de l'eau (13 %); des infrastructures et des moyens de communication comme des routes, des ponts et des bureaux de poste (4 %); et de la santé (3,7 %). Les sous-projets communautaires ont été implantés avec tant de rapidité que les fonds ont été débloqués trois ans avant la date d'échéance.

Les communautés qui ont entrepris des projets dans le cadre du MASAF ont obtenu des résultats significatifs. Par exemple, lorsque les communautés maîtrisaient le type de projet qu'elles désiraient choisir et implanter, elles avaient tendance à sélectionner des projets qui correspondaient mieux à leurs besoins et à leurs intérêts. De nombreuses communautés ont opté pour des petits barrages, des terrains boisés et des réservoirs d'eau. D'autres ont préféré mettre sur pied des unités de police civile afin d'abaisser les taux de criminalité et de protéger la propriété. Peu de procédures descendantes auraient relevé ce besoin urgent ressenti par les personnes pauvres de maintenir l'ordre et la sécurité.

Les sous-projets obtenaient des taux de rentabilité économique de 15 % pour l'éducation secondaire et de 50 % pour les puits, des chiffres bien supérieurs aux 10 % habituellement obtenus pour des projets « réussis ». La participation locale et les contrats locaux ont abaissé les coûts de manière importante – jusqu'à 20 % dans le cas des puits.

Le projet a eu un impact significatif sur les femmes, qui ont bénéficié d'une participation accrue et d'un meilleur accès aux services et aux revenus. En moyenne, 30 % des membres du Comité de direction des projets sont des femmes, et plusieurs d'entre elles occupent des postes importants tels que trésorière ou secrétaire. Dans le domaine de l'éducation, s'agissant des filles, on a enregistré des taux de scolarisation supérieurs et des taux de décrochage scolaire plus bas, ce qui a contribué à repousser l'âge du mariage pour les filles. Les femmes accèdent plus facilement aux soins de santé (dont les soins obstétricaux) là où des infrastructures de santé ont été implantées et les soins d'urgence se sont améliorés en raison des routes construites grâce au projet. Le MASAF a créé 1 350 emplois pour les femmes, ce qui représente 26 % des 5 111 emplois créés grâce au projet<sup>6</sup>.

## **Le MASAF II et l'autonomisation des communautés**

Le MASAF est le premier fonds social en Afrique à avoir confié le choix des projets, leur mise en œuvre, la passation des contrats et la responsabilisation aux communautés. Les communautés déterminent les priorités locales, contribuent un montant équivalent à 20 % des coûts et reçoivent des fonds correspondants du gouvernement central et des bailleurs de fonds. L'unité de direction des projets gère les activités du projet, évalue et approuve les sous-projets puis supervise de près les opérations. Selon l'approche « contractuelle communautaire », les sous-projets individuels sont déterminés, exécutés et gérés par un Comité de direction des projets qui est composé de membres élus issus de la communauté et qui est responsable des finances. Les communautés peuvent aussi choisir leurs propres facilitateurs pour les sous-projets (des ONG ou des experts techniques).

Le programme privilégie une méthode d'apprentissage empirique pour répondre aux plaintes des participants, surtout liées aux retards dans l'affectation des fonds du projet. Des délais dans l'affectation ont souvent retardé la mise en place des sous-projets pour de longues périodes, entraînant des pertes d'intérêt et d'argent pour les contractants et les salariés. De tels retards sont généralement attribuables aux rapports financiers déficients émis par les communautés ou aux délais dans le traitement des rapports financiers par les gestionnaires du projet. Même les Conseils qui ont suivi la formation nécessaire trouvent que les rapports financiers exigés sont difficiles à compléter.

### *L'accès à l'information*

À l'aide de l'information, de l'éducation et de la communication, on cherche à obtenir l'appui du public et à diffuser largement le contenu du projet<sup>7</sup>. Les intervenants éventuels peuvent se faire une idée juste des normes du projet, des attentes qu'on a envers eux et de leurs responsabilités par des messages radiophoniques, des affiches, des publicités placées sur les autobus et des contacts personnels.

La diffusion de cette information a modifié significativement les relations entre, d'une part, les communautés pauvres et, d'autre part, les ONG et les vulgarisateurs gouvernementaux du district. Les communautés ont clairement signifié aux ONG qu'elles prendraient elles-mêmes les décisions finales en matière de choix, de conception et de mise en œuvre des projets. Les communautés n'acceptent plus passivement et systématiquement les décisions de l'administration. Elles

optent plutôt pour une participation active et essaient de s'assurer que le personnel de l'administration assume ses responsabilités dans la gestion et la mise en œuvre du projet.

Traditionnellement, on conteste rarement les élites au sein des communautés. L'accès à l'information concernant le projet a toutefois soulevé de nombreuses questions relatives à l'utilisation des fonds, la qualité du matériel acheté, la sélection des entrepreneurs, et ces questions ont été soumises aux autorités locales. Les parlementaires qui ont tenté d'influencer les achats ou les entrepreneurs ont été, pour la plupart, mis à l'écart par les communautés.

La libre circulation de l'information affecte les relations de travail entre les intervenants et augmente le sentiment de confiance. Des rapports conflictuels se sont, pour la plupart, transformés en respect mutuel. Par exemple, on a largement insisté sur le fait que le projet favorisait l'égalité des sexes, ce qui a incité les femmes à s'imposer dans les sous-comités et a encouragé leur participation active dans les prises de décision pour définir les besoins prioritaires de la communauté.

### *La responsabilisation*

Le projet comprend divers mécanismes de responsabilisation des intervenants. D'abord, les communautés élisent les membres des Comités de direction des projets, ce qui promeut leur responsabilisation pour la mise en œuvre et la gestion des sous-projets. La responsabilisation du Comité vis-à-vis de l'ensemble des communautés est renforcée par des vérifications et des visites intercommunautaires. Par ailleurs, on a instauré un système pour suivre et évaluer la participation, en particulier celle des femmes, dans les projets communautaires et l'impact du projet sur les femmes. C'est le Comité plutôt que la communauté qui est en charge des contrats et de l'approvisionnement et qui supervise la mise en place. Dans presque toutes les communautés visitées dans le cadre de l'évaluation, les membres du Comité se considèrent surtout responsables envers le MASAF, et pas nécessairement envers la communauté dans son ensemble. Les dirigeants communautaires, quant à eux, n'ont pas l'impression que leur rôle est de superviser activement le Comité.

En investissant un montant équivalent pour financer le projet, les communautés ont davantage le sentiment que le projet auquel elles contribuent leur appartient et elles sont motivées à gérer et appliquer le projet efficacement. Les fonds sont déboursés par tranches de 30, 40, 20 et 10 %, ce qui récompense les projets performants et pénalise

les mauvais. Pour les communautés, ce système a des avantages et des inconvénients. Certains Comités constatent que le système par tranches leur a permis d'acquérir graduellement les compétences nécessaires pour gérer de larges sommes d'argent, tandis que d'autres considèrent qu'il s'agit d'un handicap puisque les délais dans l'application sont fréquemment liés à des retards dans les versements. En diminuant le nombre de tranches, on réduirait grandement les tracas administratifs, tant pour la communauté que pour l'administration du MASAF, mais cela nuirait aussi à la supervision communautaire.

## **Le Fonds d'investissement social de la Zambie**

**L**e Fonds d'investissement social de la Zambie (ZAMSIF) a été mis sur pied en mai 2000. Ce Fonds d'investissement social représentait un engagement de 130 millions de dollars et venait compléter les Projets de relance sociale qui avaient connu un excellent succès de 1991 à 2000<sup>8</sup>. Le ZAMSIF diffère de ses prédécesseurs puisqu'il mise sur le développement communautaire dans le cadre d'une administration locale renforcée. Échelonné sur dix ans (2000-2010), le ZAMSIF compte augmenter les compétences des 57 conseils locaux du pays et créer des corps électoraux élus ayant des sources de revenus assurées. Le ZAMSIF veut également instaurer un programme innovateur qui accorde des ressources additionnelles aux quartiers qui obtiennent de bons résultats lors de l'évaluation de leur performance.

### **Les volets du projet**

Le ZAMSIF comprend trois volets :

Le *fonds d'investissement communautaire* finance de petits projets liés aux infrastructures de base (éducation, santé, approvisionnement en eau dans les zones rurales et assainissement, routes); à la gestion des ressources naturelles; au renforcement des capacités, à la formation professionnelle de base et à d'autres activités qui stimulent la productivité locale. Il finance aussi des programmes visant les groupes vulnérables (orphelins, personnes atteintes du VIH/sida, etc). Les communautés choisissent, préparent, mettent en place, gèrent et soutiennent les sous-projets. Elles contribuent un montant équivalent approximativement à 15 % des coûts liés au projet en argent liquide ou en nature. Le projet comprend cinq niveaux de participation locale qui correspondent aux divers degrés de responsabilité et d'implication.

Au dernier niveau, on s'attend à ce que les districts supervisent et gèrent l'ensemble du projet.

Le *fonds d'investissement du district* vise à renforcer les efforts du district pour faciliter le développement communautaire et à renforcer la capacité de planification, de gestion et de mise en œuvre des autorités locales et des membres de la communauté. Il finance des infrastructures plus importantes qui bénéficient à plus d'une communauté, comme des cliniques médicales ou des marchés publics. Les autorités du district devront graduellement assumer la planification, la gestion et le financement des projets, en gérant dans un premier temps les ressources allouées à chaque projet et par la suite les subventions du district. Le ZAMSIF privilégie les investissements en faveur de districts ayant peu de services sociaux et un taux de pauvreté élevé, puis cherche à responsabiliser le personnel du district envers les communautés pauvres.

Le *suivi et l'analyse de la pauvreté* a pour objectif d'améliorer la durabilité et la pertinence des données et des analyses sur la pauvreté. Ce volet finance aussi une gamme d'activités destinées à soutenir le cadre institutionnel, technique et financier du suivi et de l'utilisation de l'information sur la pauvreté, dont l'implantation à titre d'essai de banques de données pour le district.

## **Le ZAMSIF et l'autonomisation des communautés**

Le volet d'investissement communautaire du ZAMSIF a permis de décentraliser les prises de décision et de transférer des responsabilités au niveau local de manière substantielle. De plus, on envisage maintenant l'intervention communautaire comme étant plutôt une porte d'entrée vers le développement social et l'accès accru à l'information que comme un simple « projet ». C'est donc dire que le développement communautaire ne se résume pas aux résultats ponctuels d'un microprojet, mais est en fait une manière d'autonomiser la communauté. Les efforts de développement d'une communauté devraient pouvoir se poursuivre avec le soutien ou non du ZAMSIF; le programme favorise d'ailleurs des activités de renforcement des capacités orientées vers cet objectif.

Dans le cadre du ZAMSIF, on se soucie moins des réalisations par rapport aux objectifs et on accorde davantage d'attention aux *résultats* des activités du projet. Par exemple, on ne mesure plus le succès en fonction du nombre de salles de classe construites et on essaie plutôt de viser des facteurs de réussite plus humains et sociaux,

tels que la fréquentation scolaire, le rapport enseignant/élève, la participation des femmes, etc. Le système de suivi du ZAMSIF recueille maintenant des données sur ces résultats, et les communautés participent au suivi des retombées des projets. Pour s'assurer que les groupes les plus vulnérables participent aux projets et en bénéficient, les communautés les identifient et prennent des mesures pour les intégrer dans les prises de décision. On inclut des activités qui répondent à ces besoins spécifiques dans le projet.

Le ZAMSIF a reçu 222 propositions de projets de tout le pays et en a approuvé 72 entre juillet 2000 et juin 2001. Cela représentait un engagement de 6,3 millions de dollars dans le cadre du fonds d'investissement communautaire. Plus de la moitié des projets financés relevaient de l'éducation (44 projets ou 3,8 millions de dollars). Les autres projets se rattachaient à la santé (15), à l'eau et à l'assainissement (8), aux infrastructures (4) et à la sécurité alimentaire (1). Afin d'atteindre davantage de communautés, le ZAMSIF a simplifié ses principes directeurs et les a traduits dans les sept langues principales.

### *L'accès à l'information*

Des facilitateurs formés ou des ONG tiennent des sessions d'information destinées à informer les communautés sur les projets ZAMSIF et durant lesquelles on aborde des thèmes tels que l'environnement, le VIH/sida et les rapports sociaux entre les sexes. Ces sessions d'information ont pour but de combattre le déséquilibre auquel doivent faire face les personnes pauvres et les communautés isolées en ce qui a trait à l'information et de catalyser de nouveaux projets communautaires sur ces enjeux. Le ZAMSIF utilise la radio et l'imprimé afin de promouvoir ses projets à long terme et toucher les communautés. Le ZAMSIF compte aussi offrir des radios aux communautés impliquées dans des projets et il les encouragera à former des groupes d'écoute. On prévoit également de distribuer des dépliants sur le VIH/sida à chaque projet communautaire.

En juillet 2001, le ZAMSIF mettait fin à un vaste programme de sensibilisation nationale qui comprenait une série de programmes radio en anglais et dans les sept langues principales et un documentaire télévisé. En outre, le personnel du projet a tenu des « ateliers de sensibilisation » à l'échelle de la province et du district pour s'assurer que les personnes savaient comment accéder aux fonds du ZAMSIF. On a organisé des ateliers d'information pour les membres du Parlement puisqu'ils sont susceptibles d'acheminer beaucoup d'information aux

communautés. Le personnel du projet a noté que les demandes des communautés qui souhaitaient obtenir le soutien du ZAMSIF avaient augmenté de manière significative après la tenue des ateliers.

On a mis sur pied un Centre de ressources pour le suivi et l'analyse de la pauvreté afin de mieux diffuser les recherches et les ressources sur la pauvreté. Le Centre a été intégré au siège social du ZAMSIF et il permet aux chercheurs, aux décideurs et au public d'obtenir des données et des ressources sur la pauvreté. La base de données du Centre regroupe plus de 120 consultants, dont des spécialistes dans les domaines de l'environnement, la pauvreté, la politique sociale, la sécheresse, la sécurité alimentaire, l'éducation, la santé et l'égalité des sexes. Grâce au Centre, des chercheurs et des intervenants peuvent accéder à des documents clés sur la pauvreté. Le ZAMSIF a conçu pour le Centre un site Internet qu'il s'apprête à mettre en ligne et qui permettra au public d'accéder à la plupart des documents.

### *La capacité organisationnelle locale*

Le ZAMSIF encadre treize facilitateurs régionaux afin qu'ils renforcent la participation communautaire à toutes les étapes du projet. Cette facilitation améliore la qualité de la participation des communautés et donne à tous ses membres un sentiment de puissance de même que l'opportunité de faire valoir leur opinion.

Trois mécanismes renforcent les capacités des communautés : *a)* l'apprentissage sur le tas, comprenant l'élaboration de manuels pour la gestion des projets ainsi que les conseils du district et du ZAMSIF pendant l'implantation du projet; *b)* les formations dispensées par des facilitateurs compétents qui ont recours à des techniques participatives et des méthodes d'enseignement pour adultes, qui abordent des thèmes tels que le VIH/sida, l'égalité des sexes, l'évaluation environnementale et la gestion, l'approvisionnement, la gestion financière, l'entretien de l'équipement, etc.; et *c)* les formations professionnelles en soins à domicile, en orientation, en entrepreneuriat, en soins de santé, en soins vétérinaires et autres services appropriés pour la communauté.

### *La responsabilisation*

Le fonds d'investissement du district accorde une attention particulière à la gestion financière et à la responsabilisation. On alloue une somme spécifique à chaque district, basée sur des indices de pauvreté et de dénuement, et ces chiffres sont publiés au niveau local. Le



rythme auquel le district dépense les fonds dépend de la façon dont l'administration favorise, planifie, gère et coordonne le développement du district. Les bénéficiaires des districts augmentent au fur et à mesure qu'ils améliorent leur capacité. Le ZAMSIF vise ainsi à renforcer la capacité du personnel des districts, mais aussi à accroître leur responsabilisation vis-à-vis des communautés qu'ils servent.

## **Le Fonds de développement social de la Roumanie**

**L**e Fonds de développement social de la Roumanie est une organisation indépendante, à but non lucratif, fondée en 1998. L'objectif de cette organisation est, d'une part, d'améliorer les moyens de subsistance des communautés rurales pauvres et des groupes défavorisés et, d'autre part, d'augmenter le capital social des groupes bénéficiaires en renforçant les niveaux de confiance et en misant sur les capacités organisationnelles et d'autoassistance. En utilisant les mécanismes du Fonds de développement, les communautés font valoir leurs priorités puis conçoivent et appliquent des sous-projets basés sur la demande. Les communautés peuvent recevoir des fonds pour des sous-projets d'infrastructure à petite échelle, des services sociaux communautaires et des activités génératrices d'emplois et de revenus. Les bénéficiaires doivent contribuer une somme correspondant à 10 ou 15 % du montant des subventions que le Fonds de développement verse au projet.

Le Fonds de développement social de la Roumanie apporte également une assistance technique visant à accroître la capacité organisationnelle locale. Dans le cadre des projets, les communautés répondent non seulement aux besoins qui sont les plus urgents, mais elles apprennent aussi à déterminer et à évaluer leurs besoins plus efficacement, à mobiliser et à gérer leurs ressources afin de concevoir, mettre en œuvre, produire et entretenir leurs propres projets. Les 45 millions de dollars du Fonds comprennent un prêt de 20 millions de dollars de la BIRD (en deux phases), une contribution du gouvernement roumain de 5 millions de dollars et environ 20 millions de dollars versés par d'autres bailleurs de fonds.

### **Réalisations du programme**

Les résultats du Fonds de développement social de la Roumanie sont encourageants :

Parmi les 1 332 propositions reçues pour des sous-projets, 833 ont fait l'objet d'une évaluation. Parmi ceux-ci, 290 ont obtenu un financement, dont 195 projets d'infrastructures, 56 projets générateurs de revenus et 39 projets de services sociaux communautaires.

Un processus de « facilitation » a permis à 48 villages de déterminer leurs actifs et leurs besoins et de les exprimer collectivement.

Afin d'augmenter la capacité d'organisation locale et d'auto-assistance, 233 organisations communautaires et 21 ONG travaillant auprès des groupes défavorisés ont reçu une formation concernant la gestion, la comptabilité, la réglementation et les procédures d'approvisionnement des projets du Fonds de développement.

En 2000, le Fonds a effectué une évaluation des bénéficiaires. Celle-ci indique que le Fonds de développement a contribué directement à améliorer la qualité de vie des communautés bénéficiaires. Le Fonds a aussi permis aux communautés d'avoir davantage de confiance dans leur habilité à répondre elles-mêmes aux enjeux locaux et a augmenté le capital social en renforçant l'interaction sociale et la confiance. Par exemple, 83 % des villageois ayant pris part aux projets du Fonds de développement déclarent être « relativement satisfaits » ou « très satisfaits » des relations qui règnent entre les habitants du village, contre 72 % des villageois n'ayant pas participé aux projets. À titre de comparaison, 57 % des personnes interrogées étaient « relativement » ou « très » satisfaites des autres villageois en 1998.

Des augmentations similaires ont été constatées au niveau de la confiance : 44 % des villageois participant aux projets du Fonds de développement font confiance aux autres, contre 33 % des villageois n'ayant pas participé aux projets. Un sondage d'opinion de 1999 montre que, pour 31 % des personnes interrogées, la plupart des gens sont dignes de confiance, alors qu'ils étaient seulement 25 % à avoir cette opinion en 1998.

## **La conception du programme**

### *Les objectifs*

Le Fonds de développement social de la Roumanie vise les communautés pauvres et, tout particulièrement, les groupes de personnes défavorisées. Dans un premier temps, on utilise des cartes pour déterminer les comtés et les régions les plus pauvres de Roumanie. Les communautés pauvres sont ensuite classées selon des critères spécifiques comprenant l'isolement, l'accès restreint à l'eau potable, le manque d'électricité, les

installations ferroviaires déficientes, la distance à parcourir entre la résidence et l'école, la distance à franchir pour consulter un médecin. Afin de déterminer les groupes de personnes défavorisées (les enfants, les femmes et les personnes âgées) qui sont incapables de répondre à leurs besoins fondamentaux par leurs propres moyens, on prend en considération d'autres critères, dont l'accès limité aux programmes universels d'aide sociale et l'absence d'aide de la part des membres de la famille ou d'un réseau social informel. Le Fonds de développement compte sur des intermédiaires – tels que les ONG, les autorités locales et les organisations communautaires – pour l'aider à déterminer et à mobiliser les groupes de personnes défavorisées. Les types de services offerts et le plafond de financement peu élevé des sous-projets encouragent les moins bien nantis à postuler.

### *Les activités éligibles*

Les communautés éligibles peuvent obtenir un financement pour les activités suivantes :

- *Des infrastructures à petite échelle.* Le Fonds de développement social de la Roumanie contribue un montant maximal de 75 000 \$ à ce type de projet. Ces projets peuvent être des travaux de réparation, de restauration, de construction ou d'amélioration d'infrastructures sociales telles que l'approvisionnement local en eau, les latrines, le réseau d'assainissement et les centres communautaires, ainsi que des projets d'infrastructures économiques telles que les routes et la réfection des ponts. Une contribution minimale de 10 % du financement doit être versée par les bénéficiaires, en espèces ou en nature.
- *Des services sociaux communautaires.* Le Fonds de développement social de la Roumanie contribue un montant maximal de 20 000 \$ à ce type de projet. Ces projets incluent des services, des abris et des outils de développement pour les enfants; des centres de soins pour les personnes âgées défavorisées; des centres d'accueil et des services pour les sans-abri; des services de soutien juridique pour pouvoir accéder aux programmes d'aide sociale. Des ONG, en partenariat avec les autorités locales, offrent ces services. Les groupes communautaires sont tenus de financer jusqu'à 5 % de la contribution du Fonds de développement.
- *Des activités génératrices de revenus et d'emploi.* Le Fonds de développement social de la Roumanie contribue un montant maximal de 20 000 \$ à ce type de projet. Afin de renforcer les

capacités des groupes productifs dans les communautés pauvres, des fonds sont alloués pour une assistance technique et institutionnelle, la formation professionnelle et pour l'établissement ou le renforcement des réseaux. Les activités incluent la transformation et le commerce du bois, de la laine, des fruits et légumes, du lait, de la viande et d'autres matières premières disponibles localement; la production et la vente d'objets de fabrication artisanale; la réhabilitation des marchés et des installations d'entreposage; la mise en place de tentes solaires et de serres; l'ouverture de boulangeries communautaires. Une contribution minimale de 15 % de la somme allouée par le Fonds de développement est requise du groupe de production.

### *Le rôle du Fonds de développement social de la Roumanie*

Les communautés et les groupes défavorisés déterminent, conçoivent et implantent les sous-projets. Le Fonds de développement social de la Roumanie soutient leurs efforts tout en se limitant aux activités suivantes :

- promouvoir et diffuser l'information concernant les activités et les sous-projets admissibles, tout en aidant les bénéficiaires ciblés et les groupes de personnes défavorisées à déterminer leurs besoins et à concevoir des sous-projets;
- concevoir les mécanismes d'évaluation, de sélection et d'approbation pour les sous-projets soumis par les bénéficiaires;
- conclure une entente de subvention avec les représentants des bénéficiaires;
- déboursier les fonds pour l'implantation des sous-projets;
- superviser et évaluer l'implantation des sous-projets;
- évaluer, grâce à des vérifications, si l'entente de subvention a été respectée.

### **Le Fonds de développement de la Roumanie et l'autonomisation des communautés**

Dans des économies en transition, des approches communautaires comme celle du Fonds de développement comportent des défis particuliers. La philosophie du Fonds de développement diffère largement de l'organisation descendante traditionnelle des économies et des sociétés de l'Europe de l'Est. Les activités du Fonds de développement favorisent la formation et le développement d'associations

informelles ascendantes qui étaient traditionnellement réprimées dans ces pays. Le Fonds de développement contribue à créer un environnement dynamique afin que les communautés mobilisent leurs ressources et augmentent leur capital physique et humain, et afin qu'elles mettent en place des institutions autonomes tout en augmentant leur bien-être physique et social.

### *L'accès à l'information*

Un processus de facilitation a été développé à titre de composante essentielle du projet. Ses objectifs principaux sont d'informer les communautés rurales pauvres concernant les possibilités et les critères d'admissibilité des sous-projets du Fonds de développement, et de les inciter à s'organiser et à soumettre des propositions de sous-projets de qualité. Le processus de facilitation cherche également à accroître la participation des membres de la communauté dans les processus de prise de décisions, à développer leur capacité de résolution des problèmes locaux et à stimuler l'initiative locale.

Le Fonds de développement organise des campagnes d'information itinérantes afin d'informer les bénéficiaires potentiels. Ces campagnes visent les villages des districts les plus pauvres de la Roumanie. Les bénéficiaires eux-mêmes sont chargés de diffuser l'information auprès de leurs communautés au moyen de la télévision, de la radio et des journaux. De nombreux canaux de communication renforcent cette information. Par exemple, les reporters tout comme les journalistes sont encouragés à parler directement aux bénéficiaires du projet, et ces entrevues ont offert une excellente publicité au Fonds de développement. Aujourd'hui, les bénéficiaires interviennent à la radio nationale, qui est la chaîne de communication de masse la plus accessible aux communautés rurales pauvres.

### *La démarginalisation par la participation*

La démarginalisation par la participation est encouragée à chaque étape des sous-projets du Fonds de développement. L'évaluation des bénéficiaires en octobre 2000 démontre une forte participation communautaire pour déterminer, sélectionner et développer des projets. Les facilitateurs du Fonds de développement aident les communautés à s'organiser et à participer aux réunions où les besoins et les priorités sont établis.

Les communautés contribuent aussi aux sous-projets (habituellement en nature) et sont responsables de leur mise en œuvre, notam-

ment au niveau de l'approvisionnement et des contrats. Une enquête, portant sur différents aspects d'un projet du Fonds de développement, montre qu'environ 70 % des habitants des communautés finançant un projet ont au moins une personne de leur famille qui y contribue. D'une manière générale, il est plus difficile d'obtenir un financement pour de petits projets d'infrastructure, la population étant plus encline à contribuer en nature (matériel, main-d'œuvre) que financièrement.

En général, deux facteurs influencent de manière positive la participation communautaire: *a)* l'implication active des autorités locales pour aider les communautés à se mobiliser; et *b)* la forte cohésion sociale des membres de la communauté, qui entraîne une certaine pression sociale et a pour résultat d'augmenter de manière importante la participation bénévole. La participation communautaire, la confiance envers les coordonnateurs et la qualité du travail semblent supérieures dans les communautés plus unies, même lorsque les projets sont difficiles à réaliser.

### *La responsabilisation*

Le Fonds de développement encourage les organisations communautaires à élire un comité de direction des projets constitué de trois personnes (un président, un trésorier et un secrétaire). Ce comité est chargé de gérer les sous-projets (y compris les fonds) et est responsable à la fois devant la communauté et le Fonds de développement. La communauté effectue un suivi des activités en vérifiant la qualité du travail des entrepreneurs et en supervisant les fonds dépensés et les résultats. Par cette surveillance et la diffusion de l'information, les communautés apprennent à responsabiliser les autorités locales et à exiger de celles-ci qu'elles utilisent les ressources judicieusement. En plus de pouvoir superviser les activités des autorités locales, les communautés qui participent au Fonds de développement en viennent à mieux comprendre les décisions des autorités en matière d'utilisation et d'attribution des fonds publics.

### *La capacité organisationnelle locale*

Le Fonds de développement joue un rôle déterminant dans les sous-projets en permettant d'accroître la capacité organisationnelle locale. Dans le cadre du processus de facilitation, on détermine les chefs communautaires tout en soutenant le leadership local, on organise des réunions communautaires, on favorise les prises de décisions par-

ticipatives, puis on aide les communautés à développer leurs compétences pour déterminer et ordonner les priorités. Une formation, dont le but est de développer les connaissances et les compétences appropriées pour gérer les sous-projets, est offerte aux organisations communautaires et aux comités avant l'implantation afin de renforcer leurs capacités. Pendant l'implantation, on fournit également une supervision afin que les communautés prennent confiance en elles et aient davantage de maîtrise sur leurs actifs et leurs ressources.

## **Le Projet de développement des zones montagneuses du nord-ouest de la Tunisie**

**L**e Projet de développement des zones montagneuses du nord-ouest de la Tunisie a vu le jour en 1993 (et s'est terminé en 2001) à la suite d'un projet de développement rural réussi ayant permis de construire des infrastructures de base telles que des écoles, des cliniques, des routes et des sources d'eau potable<sup>9</sup>. Le premier projet avait démontré que la participation des communautés locales était déterminante pour la durabilité des investissements. Le projet de 1993 (totalisant 26,02 millions de dollars) tenait compte de cet aspect et utilisait une approche participative intégrée pour encourager la participation locale. Les objectifs du projet visaient notamment l'amélioration du bien-être de la population de la région et la diminution de la dégradation des ressources naturelles. Le projet cherchait plus particulièrement à : *a*) promouvoir une participation accrue des organisations communautaires dans les activités de développement; *b*) encourager des mesures qui favorisent les activités génératrices de revenus sur les exploitations agricoles et ailleurs; *c*) améliorer la gestion et la productivité des terres agricoles; *d*) promouvoir des mesures pour réduire l'érosion des sols, les eaux de ruissellement et la sédimentation des réservoirs; et *e*) améliorer les conditions sociales de la population défavorisée en fournissant des infrastructures de base et des services sociaux.

### **Les réalisations du projet**

Le projet a obtenu des résultats impressionnants dans un certain nombre de domaines, y compris des améliorations au niveau des revenus, des infrastructures de base, de l'éducation et de l'environnement<sup>10</sup>.

*Revenus.* Les revenus des ménages possédant de petites exploitations agricoles sont passés de 1 113 dinars tunisiens par an en 1998

à 1 429 dinars par an en 2000, soit une augmentation de 316 dinars. Les revenus annuels des exploitations agricoles moyennes ont augmenté de 3 141 à 4 135 dinars, une différence de 994 dinars. Le taux de croissance annuel réel pour les petites et moyennes exploitations agricoles correspond donc respectivement à 6,3 et 6,9 %<sup>11</sup>.

*Infrastructures de base.* Le pourcentage des populations bénéficiaires ayant un accès limité ou difficile à l'eau et aux routes rurales a été réduit à 18 % en 2000, alors qu'il se chiffrait initialement à 48 %. La distance moyenne entre la résidence et un point d'eau potable est passée de 1,5 km en 1996 à 800 m en 2000. La construction et la réfection des routes rurales ont contribué de manière significative à améliorer l'accès aux services de base dans ces régions éloignées, tout en augmentant les possibilités commerciales des populations en leur permettant d'accéder à des marchés extérieurs.

*Éducation.* Le projet a encouragé la construction de plusieurs écoles, permettant donc d'augmenter le pourcentage des villages ayant accès à une école. En 1996, 39 % des villages sondés étaient proches d'une école contre 46 % en 2000. Grâce à la construction des écoles et à l'amélioration des routes rurales, on estime que le taux moyen d'analphabétisme a chuté de 60 % à environ 44 %.

*Environnement.* Dans l'ensemble, on note un changement significatif en faveur de systèmes d'agriculture davantage compatibles avec la gestion des ressources naturelles. Le projet favorisait des activités de conservation des sols et de l'eau, ce qui a entraîné des taux de filtration plus importants et des taux de survie des récoltes et des arbres supérieurs. L'augmentation de la capacité de rétention d'eau des sols a de plus influencé l'adoption grandissante de cultures vivaces, passant de 45 % à 55 % en 2000.

## **Le projet tunisien et l'autonomisation des communautés**

### *L'approche participative intégrée*

Les activités prioritaires ont été déterminées conjointement avec les populations bénéficiaires, puis présentées dans le cadre d'un Plan de développement communautaire d'une durée de cinq ans. Le plan mettait en valeur les besoins les plus urgents de la population, présentait le contexte socioéconomique et, plus important encore, spécifiait dans quelle mesure chaque partie contribuerait aux objectifs. Par ailleurs, le Plan exposait les solutions techniques améliorées qui seraient privilégiées, devenant ainsi un outil d'orientation pour les conseillers agricoles et les spécialistes chargés de mettre en œuvre les activités avec les



communautés. Pour appliquer le plan, les populations bénéficiaires ont signé des contrats annuels avec l'Office de développement sylvo-pastoral du Nord-Ouest (ODESYPARNO), une ONG tunisienne.

L'approche participative a porté ses fruits en encourageant l'adoption de solutions techniques améliorées, ce qui en général fonctionnait mieux lorsque les démonstrations avaient lieu sur les terres des exploitants, principalement parce que les fermiers étaient capables de communiquer régulièrement des renseignements. En outre, les exploitants agricoles pouvaient sélectionner le type de démonstration et le site, ce qui augmentait l'appropriation du projet à l'échelon communautaire. Cette stratégie a permis d'accroître le nombre de ménages participant aux Plans de développement communautaire. Par exemple, une enquête portant sur quatre plans a montré que le nombre de ménages actifs était passé de 183 à 258 en 5 ans.

### *La capacité organisationnelle locale*

Des consultations entre les conseillers agricoles, les spécialistes techniques et les communautés impliquées ont mené à la formation de Comités de développement local. Ces derniers agissent à titre d'intermédiaires entre l'administration du programme et les populations bénéficiaires. Les comités actifs – ceux qui organisent fréquemment des réunions pour diffuser et rassembler l'information, résoudre les conflits internes et former les membres du plan – obtiennent généralement des taux de participation communautaire aux activités du projet supérieurs, ce qui augmente les retombées bénéfiques des Plans de développement communautaire. En organisant les communautés locales sous la forme de groupes, le projet est mieux en mesure d'instaurer des relations bénéfiques avec les communautés locales, tout en renforçant leur capacité à participer aux activités du projet.

En 2000, 162 Comités de développement avaient été établis et 103 plans de développement communautaires avaient été préparés. Plus de 290 contrats signés avec l'ODESYPARNO avaient été achevés ou arrivaient à échéance. En outre, 361 contrats d'actions intégrées avaient été signés. Les résultats du projet étant reconnus, les contrats constituaient une mesure intermédiaire en réponse à la demande grandissante des communautés locales pour participer aux activités de développement. Les contrats permettaient d'établir les priorités conjointement avec les communautés, qui pouvaient alors démarrer leur projet sans préparer de plan préalable, un processus qui prenait

au moins deux mois. En dépit de leur réponse rapide aux besoins immédiats d'une communauté, une évaluation a montré que, puisque les communautés qui utilisaient ces contrats bénéficiaient de moins d'aide technique et de formation, leurs projets étaient moins susceptibles de durer. Après deux ans, l'unité d'implantation a donc cessé la préparation de nouveaux contrats et leur nombre a chuté, passant de 104 en 1996, à seulement 48 en 2000.

## Notes

1. Banque mondiale, 2001a.
2. Banque mondiale, 2000.
3. Cette partie est inspirée de Narayan, 1995. Voir Banque mondiale, 1996; Rao, 2001 et <http://essd.worldbank.org/cddwk2000.nsf/gInternet/home>
4. Banque mondiale, 2000.
5. Cette partie est inspirée de de Silva et Kamwendo, 2000, qui présentent les différentes opinions des personnes impliquées localement auprès du MASAF mis en place par la Banque mondiale en 2000.
6. Banque mondiale, 2001b.
7. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 1998.
8. Les Stratégies de réduction de la pauvreté I et II ont financé des investissements, gérés par les populations locales, qui visaient la construction ou le redressement d'infrastructures économiques et sociales et qui soutenaient le renforcement des capacités au niveau du district.
9. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 2001c.
10. Le projet s'est servi de plusieurs critères socio-économiques, techniques et environnementaux. Ces critères ont été mesurés à trois reprises pendant l'implantation du projet. Un sondage initial a été mené en 1996, puis il a été suivi par deux autres sondages en 1998 et en 2000. Le sondage de 1998 couvrait 527 familles impliquées auprès de 51 comités de développement. En 2000, le sondage a rejoint 259 familles impliquées auprès de 28 comités de développement.
11. Les exploitations agricoles considérées pendant l'implantation du projet étaient regroupées ainsi: les petites exploitations de moins de cinq hectares; les exploitations moyennes ayant de cinq à vingt hectares; et les grandes exploitations de plus de vingt hectares.

## Références

- Aiyar, Swaminathan S. 2001. «Progress of Community Driven Development in Zambia», Washington, D.C., Banque mondiale, Community Driven Development Group Anchor.
- Banque mondiale. 1996. «Designing Community-Based Development», dans *The World Bank Participation Sourcebook*, Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne: <http://www.worldbank.org/wbi/sourcebook/sba211.htm>
- Banque mondiale. 1998. «The Role of Information, Education and Communication in the Malawi Social Action Fund», Washington, D.C., Banque mondiale,

- Région de l'Afrique. En ligne : <http://www.worldbank.org/afr/findings/infobeng/infob30.htm>
- Banque mondiale. 2000. « The Community Driven Development Approach in the Africa Region: A Vision of Poverty Reduction through Empowerment », Washington, D.C., Région de l'Afrique. En ligne : [http://www.worldbank.org/cddwk2000.nsf/GInternet/AFR\\_vision\\_en](http://www.worldbank.org/cddwk2000.nsf/GInternet/AFR_vision_en)
- Banque mondiale. 2001a. « Community-Driven Development Typology », Washington, D.C., CDD Anchor Unit.
- Banque mondiale. 2001b. « Good Practice in Lending: Multi-Sector Projects Incorporating Gender (Malawi Social Action Fund Project) », GenderNet, Washington, D.C. En ligne : [http://gender/resources/examples/good\\_practice\\_lending/masaf/multimalawi.htm](http://gender/resources/examples/good_practice_lending/masaf/multimalawi.htm)
- Banque mondiale. 2001c. « Northwest Mountainous Areas Development Project (Ln. 3691-TUN) », *Report no 22390-TUN*, Washington, D.C., Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, Rural Development, Water, and Environment Group.
- Banque mondiale. 2001d. « Why Community Driven Development: Key Points and References », Washington, D.C., CDD Anchor Unit.
- de Silva, Samantha et Christine Kamwendo. 2000. « Community Contracting in the Malawi Social Action Fund: Local Stakeholder Perspectives », Washington, D.C., Banque mondiale, Région de l'Afrique. En ligne : <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find163.htm>
- Kamwendo, Christine. 2001. « MASAF Presentation: Working with Vulnerable Groups », Washington, D.C., document présenté à la Banque mondiale, 5 juin.
- Narayan, Deepa. 1995. « Designing Community Based Development », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Développement écologiquement et socialement durable, Social Development Paper Number 7.
- Rao, Vijayendra. 2001. « Community Driven Development – A Brief Review of the Research », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement.
- Sandi, Ana Maria et Christina Vladu. 2000a. « The Romanian Social Development Fund and Community Empowerment », Washington, D.C., Banque mondiale.
- Sandi, Ana Maria et Christina Vladu. 2000b. « What Is the Romanian Social Development Fund », Washington, D.C., Banque mondiale.



## Chapitre 14

# L'autonomisation et l'éducation

*Cette section a été rédigée par Bryan Kurey sous la supervision de Deepa Narayan.*

Pour les personnes pauvres, obtenir un accès durable à des services de base efficaces – dont les soins de santé, l'éducation, l'eau et les infrastructures – est d'une importance capitale. Afin d'améliorer la qualité et la régularité des services, il faut d'abord revoir les modèles institutionnels et de gouvernance afin qu'ils répondent mieux aux besoins des gens. On peut aussi adopter, à l'échelon local, des mesures destinées à combler les besoins et à atteindre les buts spécifiques de chaque communauté.

Une plus grande participation des acteurs de la communauté a entraîné de nettes améliorations en éducation, notamment un taux de scolarisation plus élevé et des écoles de meilleure qualité. Des exemples de partout dans le monde montrent que, lorsque les communautés instaurent des mécanismes institutionnels qui responsabilisent les enseignants, les administrateurs et les fonctionnaires, les membres de la communauté s'intéressent davantage à l'amélioration du système scolaire et sont plus enclins à contribuer leurs propres ressources à cette tâche. Par ailleurs, des programmes qui favorisent l'accès des groupes exclus à l'éducation ont modifié le regard que les membres de la communauté et les dirigeants portent sur ces groupes et leur capacité à contribuer à la société. De petits projets pilotes, inspirés et initiés par des « champions » de différents paliers gouvernementaux, peuvent conduire à des changements fondamentaux dans la gouvernance du système éducatif au niveau national. Ces changements comprennent la création de canaux formels qui incitent

les acteurs locaux à s'impliquer dans la gestion de leurs écoles, l'augmentation de l'accès à l'éducation et le partage des ressources entre tous les acteurs concernés.

## **L'enseignement communautaire et le développement national à Madagascar**

En raison d'investissements inadéquats, de la détérioration de la qualité et du découragement des parents et des enseignants, le taux d'inscription scolaire dans le primaire déclinait à Madagascar au début des années 1990<sup>1</sup>. Plus de 2 500 écoles primaires publiques avaient fermé leurs portes, dans leur grande majorité parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'instituteurs, et la majorité des 13 500 écoles restantes nécessitaient des réparations majeures. Le matériel éducatif et le soutien professionnel faisaient défaut et les écoles n'avaient pas le soutien de leur communauté.

À la fin de 1993, on a pris une résolution qui visait à impliquer étroitement les communautés locales dans l'amélioration de l'éducation de base et des écoles primaires publiques. Un fonctionnaire supérieur responsable de l'éducation primaire, muté dans une des six provinces, et son équipe de gestion ont eu l'idée d'instaurer des contrats en milieu scolaire. Grâce à l'implication de dirigeants innovateurs et l'appui de la Banque mondiale, le programme PRAGAP est né. Basé sur les résultats d'une étude sectorielle en éducation, ce programme était destiné à renforcer la gestion pédagogique et administrative dans l'éducation primaire.

Pendant la phase initiale de PRAGAP, on a développé les principes directeurs du programme :

- Les personnes responsables de l'éducation aux niveaux local et régional sont au service des parents et des élèves et ont pour mandat d'atteindre les objectifs nationaux en éducation.
- La participation des parents et des autorités locales est nécessaire puisque l'État ne peut pas tout accomplir. En revanche, chaque partie doit respecter ses engagements à la lettre.
- Tous les besoins que la population locale perçoit comme prioritaires peuvent et doivent être inscrits au contrat. Combler un poste d'enseignement vacant, rénover les salles de classe, construire une maison pour l'enseignant ou fabriquer des bancs d'écoles, par exemple, comptent parmi ces besoins.

- Toutes les écoles faisant partie du district administratif devraient pouvoir préparer et signer un contrat. Certaines écoles préféreront s'abstenir, mais toutes devraient avoir la possibilité d'engager un tel processus.
- En raison des ressources budgétaires restreintes, la contribution gouvernementale se limitera à l'affectation d'un nombre suffisant d'enseignants. Un projet complémentaire de la Banque mondiale financera la rénovation ou la construction de nouvelles salles de classe<sup>2</sup>.
- D'autres priorités, telles que la construction de logements pour les enseignants, l'intégration d'un puits ou d'un point d'eau, l'aménagement d'une cour d'école ou la construction d'une clôture seront du ressort de la population locale.
- Une contribution locale minimale, en espèces ou en nature, est exigée pour chaque contrat.
- Chaque contrat peut être unique puisqu'il reflète les priorités propres à la communauté qui l'a préparé et négocié.

### **La mobilisation communautaire**

Deux districts dans l'une des six provinces de Madagascar ont au départ instauré le programme, qui s'est par la suite étendu à vingt districts (sur 111) dans l'ensemble des six provinces. Les personnes chargées de la réalisation du programme ont d'abord énoncé une vision claire de leurs objectifs, dont la mission principale consistait à améliorer l'apprentissage scolaire des élèves. On savait d'ores et déjà que l'administration du programme devrait faire preuve de flexibilité et s'adapter aux besoins réels de la communauté. Ceci signifiait que les fonctionnaires de l'État devaient modifier leurs comportements et leurs attitudes dans leurs interactions avec leurs collègues du domaine de l'éducation et avec les communautés locales.

La mobilisation et la formation de la communauté (réunions et ateliers, visites d'écoles et échanges d'information et de points de vue) sont venues compléter la première phase où l'on avait établi les directives. Le but souhaité était que les parents, les dirigeants locaux et les autres membres de la communauté s'approprient le pouvoir et acceptent d'être responsables de l'éducation dans leurs écoles. Les réunions se penchaient surtout sur des problèmes tels que l'inscription scolaire insuffisante ou la faible assiduité des élèves, l'abandon ou le redoublement et le manque d'implication parentale. Parmi d'autres problèmes soulevés, notons la non-responsabilisation des

enseignants et des autorités locales, l'état déplorable des bâtiments scolaires et les ressources éducatives déficientes dans les écoles.

### **Les comités d'écoles et les contrats en milieu scolaire**

On a encouragé chaque communauté à mettre en place un conseil scolaire. Le but de ce mécanisme était d'impliquer directement les membres de la communauté dans les décisions concernant les écoles. Les représentants du conseil comprenaient des enseignants, des parents et des villageois. Les conseils scolaires s'engageaient auprès des représentants locaux du ministère de l'Éducation, exposant de manière détaillée, dans un contrat, les plans pour améliorer l'éducation au niveau local et de quelle façon la population locale, les enseignants, le personnel et les autorités régionales et du district contribueraient aux plans entérinés.

Dans le cadre des contrats en milieu scolaire, chaque partie devait apporter ses compétences, sa vision des choses (l'avenir de l'école à court et à moyen terme), ses ressources (main-d'œuvre, argent, engagement d'envoyer les enfants à l'école) et sa volonté de collaborer. Les investissements étaient déterminés en fonction des actions initiales entreprises par la population locale. Lorsqu'une entente était conclue lors d'une première visite à la communauté, on déterminait quelques gestes concrets que les membres de la communauté devaient poser pour implanter le projet. C'est sur la base d'une seconde visite, qui était effectuée afin d'évaluer si ces engagements avaient été réalisés, qu'on déterminait ensuite la manière dont on allait procéder et s'il y avait lieu de préparer un contrat. Ces contrats étaient basés sur les besoins communautaires et la disponibilité des ressources, ce qui incitait la communauté à reconnaître le rôle qu'elle était appelée à jouer et à comprendre le rôle des autorités centrales et locales dans la transformation et l'amélioration de leurs écoles.

### **Les résultats**

La majeure partie des communautés locales des 237 écoles visitées dans les deux districts pilotes ont tenu des réunions, ont déterminé des priorités, ont rempli leurs engagements puis ont préparé un contrat. Quatre mois après le lancement du PRAGAP, 235 contrats scolaires étaient soumis aux autorités pour fins d'études. Les réalisations de la phase pilote du programme comprennent :

- la mutation de 462 enseignants dans la province de Mahajanga et la réouverture de 25 écoles primaires publiques;

- les nouvelles inscriptions pour la première année du premier cycle ont augmenté de 26,5 % entre 1993-1994 et 1994-1995;
- l'adoption d'une nouvelle structure organisationnelle au sein du ministère de l'Éducation provincial du Mahajanga;
- la mise en place d'équipes de direction locale pour les deux districts scolaires.

Les coûts moyens pour rénover chaque école, incluant les matériaux de construction et les frais d'administration directs pour la gestion des programmes, ont été évalués à 481 \$ pour une moyenne de 103 élèves (1994-1995), soit environ 4,70 \$ par élève.

Ces résultats encourageants ont incité les équipes de gestion au niveau national, provincial et du district à essayer l'approche du PRAGAP dans les cinq autres provinces de Madagascar. Les vingt districts scolaires ayant participé à la deuxième phase du PRAGAP ont vu leur taux d'inscription à la première année du premier cycle augmenter de 28 % entre 1993-1994 et 1995-1996, soit presque deux fois l'accroissement national pour la même période.

Le PRAGAP a permis de tirer des enseignements qui ont influencé la formulation d'une nouvelle politique d'éducation nationale, en vigueur depuis 1996. Cette politique souligne l'importance fondamentale de l'éducation primaire puis insiste sur la nécessité d'améliorer la qualité de l'éducation et de la formation à tous les niveaux. Pour réaliser ces objectifs, la politique stipule que la mobilisation des énergies et l'engagement des parents, des communautés, des bénéficiaires, du secteur privé et de la société civile sont indispensables. En décembre 1997, le gouvernement de Madagascar adoptait un second plan national pour améliorer l'éducation. Celui-ci était fondé sur trois principes :

- *les enfants sont au cœur du processus*: chaque action et chaque activité doivent être évaluées en fonction de leurs impacts sur l'enfant et sur ses apprentissages;
- *l'école comme point de départ*: implantée dans une communauté et un environnement, l'école est considérée comme le point de départ du changement et de l'action;
- *l'approche ascendante*: le vécu d'une école fournit de l'information et des données dont les partenaires locaux devraient tenir compte afin d'améliorer continuellement la qualité de l'apprentissage.

La préparation du second plan et sa diffusion auprès des partenaires nationaux et internationaux ont mené à l'institutionnalisation des contrats au niveau du primaire pour tout le système scolaire. On



a également institué des contrats dans des institutions similaires d'enseignement supérieur et de formation professionnelle. De 1998 à 2000, l'approche du PRAGAP a progressivement été intégrée à tous les programmes et les projets dans plus de la moitié des districts scolaires à Madagascar.

## **Le programme de gestion scolaire communautaire au Salvador**

À la fin des années 1980, après une décennie de guerre civile, approximativement un million d'enfants du Salvador n'étaient pas scolarisés<sup>3</sup>. Le taux national de scolarisation pour l'éducation de base approchait les 80 % et les communautés rurales défavorisées connaissaient une pénurie d'écoles et d'enseignants. Cecilia Gallardo de Cano, membre de l'aile « réformiste » du parti conservateur ARENA, devint ministre de l'Éducation en 1989. Pendant son mandat, le ministère de l'Éducation détermina qu'un plus grand accès à l'éducation de base et un enseignement de qualité étaient des objectifs politiques importants, tant pour renforcer l'unité nationale que pour promouvoir un développement économique à long terme.

Le ministère entreprit une réforme d'ensemble du système éducatif traditionnel du Salvador. Les objectifs de la réforme étaient de décentraliser la bureaucratie scolaire, d'accroître la qualité de l'enseignement, d'élargir la couverture à tous les niveaux, de renforcer la capacité administrative et de promouvoir la participation des acteurs non gouvernementaux et du secteur privé. Le projet de gestion communautaire des écoles (EDUCO) était un essai pilote d'un modèle décentralisé de fourniture de services pour les régions rurales. Le projet visait initialement les 78 municipalités les plus pauvres (sur 221) où les services d'éducation de base méritaient d'être rétablis rapidement.

Le projet EDUCO comportait trois principaux objectifs :

- accroître la prestation des services éducatifs dans les communautés rurales les plus pauvres;
- promouvoir la participation des membres de la population locale dans l'éducation de leurs enfants;
- améliorer la qualité de l'enseignement au niveau primaire et préscolaire.

Les communautés ont manifesté leur désir de participer au projet et EDUCO s'est élaboré en fonction de cette volonté. EDUCO fournissait une assistance technique destinée à renforcer la capacité,

mais la gestion des nouvelles écoles primaires et préscolaires rurales était déléguée aux parents et aux organisations communautaires. Pour la première fois, le ministère a travaillé avec les ONG locales qui collaboraient au projet pendant l'implantation du programme.

### **Les associations d'éducation communautaires**

Le programme met en lumière l'importance de la participation directe des parents dans l'éducation de leurs enfants. Afin de favoriser la participation des parents, chaque école EDUCO accueille une association d'éducation communautaire, composée et gérée par des parents élus et des membres de la communauté. L'association est légalement responsable du fonctionnement de l'école, y compris le budget et le personnel. Elle peut embaucher et licencier les enseignants, vérifier leur assiduité ou s'assurer qu'ils remplissent bien l'exercice de leurs fonctions.

Le ministère de l'Éducation transfère les fonds directement au compte bancaire de l'association, qui les gère selon son évaluation des besoins de l'école. La majorité des fonds virés sont utilisés pour rémunérer les enseignants selon la nature de leur contrat avec l'association d'éducation communautaire. Les associations peuvent négocier l'obtention de revenus supplémentaires auprès des autres agences gouvernementales et des donateurs internationaux, ou en obtenant des appuis au niveau local, y compris des dons en nature.

### **La diffusion de l'information et les stratégies de communication**

Les résultats du projet pilote en 1993 démontraient clairement que les pauvres accédaient plus facilement aux services et que les populations locales s'approprièrent davantage le pouvoir. Les taux de scolarisation ont augmenté dans les régions rurales du pays. Les parents ont apprécié d'être pris au sérieux et de se voir confier des responsabilités, telles que l'embauche et le licenciement des enseignants. Malgré le succès du projet pilote, le programme du ministre de l'Éducation a rencontré peu de soutien au niveau national. EDUCO a réussi à faire évoluer certaines attitudes et perceptions parmi les fonctionnaires de l'éducation, mais peu de gens comprennent la nouvelle approche à l'extérieur du ministère. Il n'y a pas eu beaucoup de discussions ou de consultations publiques lors du développement du programme. D'une manière générale, les changements politiques ont été irréguliers, ce qui a contribué au manque de transparence et

au scepticisme des enseignants, des communautés et des groupes politiques d'opposition face au projet.

À la lumière de ces constatations, le ministère de l'Éducation a organisé des séminaires regroupant des enseignants et d'autres intervenants clés afin de discuter du modèle EDUCO et de son utilisation possible dans le cadre d'efforts visant à promouvoir une approche décentralisée. L'association des enseignants craignait que cette nouvelle autorité confiée aux parents puisse mener à des embauches ou à des licenciements arbitraires et elle s'y opposa fortement. Afin de répondre à ces préoccupations, le ministère s'efforça de mieux faire connaître le modèle EDUCO, créa de nouveaux postes pour les enseignants et incita les enseignants du programme à défendre l'approche décentralisée en faisant valoir la participation et le soutien accrus des parents.

Une évaluation sociale a été effectuée, entre novembre 1994 et février 1995, pendant la préparation d'un projet du ministère pour soutenir la réforme de l'enseignement de base au Salvador. En l'absence de voies formelles de communication, l'évaluation fournissait un retour d'information intéressant aux fonctionnaires ministériels quant aux impressions et fausses perceptions des intervenants clés. Les consultants locaux avaient mis en place des groupes de consultation, conduit des entrevues exhaustives et complété une étude de cas afin d'explicitier les points de vue du personnel du ministère de l'Éducation, des enseignants, des parents et des élèves.

Les parents s'inquiétaient des intentions réelles du gouvernement et craignaient notamment que le ministère envisage la privatisation de l'éducation ou la création de liens plus étroits avec les municipalités. Ces actes étaient considérés comme hautement politisés et auraient reflété à leur avis l'incapacité du gouvernement à gérer l'éducation. L'étude révélait un niveau élevé de défiance mutuelle entre le gouvernement et environ 110 ONG actives dans le secteur de l'éducation. En revanche, l'étude démontrait également que la fin de la guerre civile et l'accent mis sur les procédures démocratiques commençaient à avoir un impact positif sur la responsabilisation du gouvernement.

Le ministère a décrété 1995 l'« Année de la consultation sur les réformes ». Le gouvernement a établi une Commission nationale pour l'éducation, la science et le développement. Cette commission a permis d'initier un dialogue national sur l'éducation et a débouché sur la production d'un rapport traçant les grandes lignes d'une approche conceptuelle aux réformes.

## Les résultats

Le rapport de la commission établit les bases conceptuelles d'un plan détaillé, sur dix ans, qui officialise l'ensemble des engagements du ministère pour augmenter l'accès à l'éducation. Même si certaines réformes clés, notamment du programme d'études et d'autres domaines, avaient déjà été entreprises, ce rapport marque le début d'un processus de réformes plus complet et plus officiel. Le plan définit un ensemble de mesures et de programmes destinés à atteindre quatre objectifs : *a)* augmenter l'accès à l'éducation et améliorer l'alphabetisation; *b)* améliorer la qualité de l'enseignement; *c)* promouvoir la formation de valeurs; et *d)* moderniser les institutions. Parmi les nouvelles législations préparées et approuvées en 1995, notons la *Loi sur l'éducation supérieure*, la *Loi sur la profession d'enseignant et leur valorisation* et la *Loi générale sur l'éducation*. Des réformes ont également été entreprises au sein du ministère pour pallier aux goulots d'étranglement causés par les procédures administratives.

Le gouvernement lança un programme de communications officielles pendant l'implantation en 1996. Ses objectifs étaient de susciter l'appui public pour les réformes, d'instaurer des moyens de communication permanents au sein du ministère et avec le public, puis de recevoir un retour d'information de la part des intervenants (ministère, parents, professeurs, étudiants et ONG).

Dans l'ensemble, le taux de scolarisation dans les zones rurales du Salvador a augmenté, passant de 76 % en 1991 à 83 % en 1993. En 1999, plus de 237 000 enfants étaient inscrits aux écoles du modèle EDUCO, alors qu'on en dénombrait 8 400 en 1991. Dans ces écoles, les taux d'abandon et d'échec scolaire ont chuté. La proportion d'étudiants qui redoublent une année est passée de 23 % en 1994 à 15 % en 1998. Trois prêts de la Banque mondiale, totalisant 148 millions de dollars, ont soutenu le programme.

## Le Projet d'éducation de base de l'Uttar Pradesh en Inde

Le gouvernement indien a présenté à la Banque mondiale en 1992 un projet de réforme en éducation destiné à soutenir l'Uttar Pradesh, l'un des États les plus pauvres de l'Inde. L'Uttar Pradesh souhaitait réformer l'éducation primaire sur tout le territoire, en ciblant particulièrement les femmes et les filles<sup>4</sup>. Le taux d'alphabetisation des filles de l'Uttar Pradesh était le troisième plus bas de l'Inde

et le taux estimé d'inscription des enfants entre six et dix ans était le quatrième plus bas. Le Projet d'éducation de base de l'Uttar Pradesh visait à augmenter la scolarisation des filles, à réduire le taux d'abandon, à améliorer la réussite académique et à renforcer le sentiment d'appropriation collective des écoles.

### **Les mécanismes de participation communautaire**

Le projet misait dès le départ sur la participation de la population. Des enquêtes et des groupes de discussion avaient ciblé un large éventail d'enjeux éducatifs locaux, dont la discrimination liée aux castes, la langue d'enseignement et l'impact des conditions météorologiques sur l'accès à l'enseignement. Dans certains villages, les filles n'allaient pas à l'école car elles devaient prendre soin de leurs frères et sœurs plus jeunes. Ailleurs, la sécurité des jeunes filles était un problème.

Le développement local de Comités villageois pour l'éducation était un élément clé du projet pilote de l'Uttar Pradesh. Tous les membres de la communauté qui souhaitaient participer au processus de prise de décisions et établir des objectifs pour les écoles pouvaient se joindre au comité, y compris les femmes et les groupes minoritaires. Les Comités participaient à la construction des écoles, établissaient le profil des collectivités, vérifiaient l'assiduité des enseignants et géraient les fonds gouvernementaux.

### **Renforcer les capacités pour assurer la durabilité**

À l'occasion de la révision à mi-parcours en 1993, le projet de l'Uttar Pradesh avait développé pour les enseignants un programme de formation continue décentralisé au niveau du village. Ces efforts locaux étaient soutenus par le renforcement accru des capacités des Instituts d'éducation et de formation au niveau du district et grâce à la création d'un Institut de formation et de gestion éducative au niveau de l'État.

Le gouvernement indien embaucha de manière indépendante des spécialistes de l'éducation qui observèrent le personnel de la Banque mondiale assigné au projet, afin d'acquérir des connaissances et d'assurer la pérennité du programme. Développer un programme qui s'organisait depuis la base était une nouvelle approche pour le gouvernement, qui mettait habituellement en place des programmes de type descendant. Les objectifs éducatifs du projet de l'Uttar Pradesh étaient défendus et soutenus par la classe politique locale; ils pouvaient parrainer et s'approprier cette approche communautaire peu importe quel gouvernement était au pouvoir au niveau national.

## **Les résultats**

Grâce aux comités du Projet d'éducation de base de l'Uttar Pradesh, les résultats du renforcement de la participation communautaire dans les écoles ont été impressionnants. La participation des filles dans l'éducation primaire a dépassé les objectifs fixés. L'écart entre les inscriptions scolaires des garçons et des filles a diminué et le taux d'abandon des filles a été réduit de moitié. Les réalisations scolaires se sont améliorées dans huit des dix districts, particulièrement en deuxième année. On considère que, grâce à ce projet, deux millions de filles qui n'auraient pas normalement été scolarisées sont aujourd'hui sur les bancs d'école.

En examinant les résultats du projet de l'Uttar Pradesh, le gouvernement a reconnu qu'une approche décentralisée fonctionnait de façon efficace et a décidé que le projet convenait tout à fait au programme d'éducation primaire sur le plan national. En 1995, le programme fut adapté à l'échelle du pays par l'intermédiaire du Projet d'éducation primaire du district.

## **Le Projet d'aide à l'éducation secondaire pour les filles au Bangladesh**

Pour son quatrième plan quinquennal, le gouvernement du Bangladesh souhaitait faire progresser le taux d'alphabétisation des filles de 16 à 25 % et s'assurer que les femmes participent à tous les aspects de la vie nationale<sup>5</sup>. L'objectif principal était de créer des emplois pour les femmes dans les écoles primaires et secondaires, les soins de santé, la planification familiale, les départements de vulgarisation agricole et les programmes de travail indépendant gérés par des ONG. Dans le cadre de ce plan, le Projet d'aide à l'éducation secondaire pour les filles au Bangladesh a vu le jour en 1993. Ce projet ciblait particulièrement la participation accrue et la démarginalisation des filles aux études, mais il a du même coup contribué à modifier les états d'esprit concernant la valeur des femmes et de leur contribution à la société.

La faible demande en matière d'éducation pour les filles au Bangladesh est le résultat d'une combinaison de facteurs économiques, culturels et religieux spécifiques qui font en sorte que de nombreuses filles n'ont jamais été inscrites à l'école ou ont abandonné leurs études plus tôt que les garçons. Selon le recensement de 1991, le niveau d'instruction des femmes au Bangladesh compte

parmi les plus bas du monde puisque seulement 20 % des femmes sont capables de lire et d'écrire. Au début des années 1990, on remarquait des disparités importantes entre l'accès des filles et des garçons aux écoles secondaires. Parmi les étudiants inscrits aux écoles secondaires, un tiers seulement étaient des filles; la proportion des filles qui complétaient leurs études secondaires représentait moins de la moitié des garçons. La faible scolarité au niveau secondaire est largement attribuable au fait que, contrairement à l'école primaire, on y impose des frais de scolarité en plus des autres coûts connexes, tels que le transport, les livres, les uniformes, les fournitures scolaires et les frais d'examen. Selon cette culture, les filles sont considérées comme une charge économique, et de nombreux parents ne sont pas disposés à investir dans leur éducation.

### **La conception du projet et son expansion**

Avec un budget d'environ 88 millions de dollars, le Projet d'aide à l'éducation secondaire pour les filles avait un double objectif: limiter les facteurs qui nuisaient à l'inscription des filles à l'école secondaire et promouvoir des valeurs communautaires positives face à l'éducation des filles. Des six volets du programme, le plus important concernait les allocations versées aux filles (allant de 12 \$ par an pour les élèves en sixième année à 36 \$ par an pour les élèves en dixième année). Ces allocations couvraient une partie des frais directs et des frais personnels liés à l'éducation des filles inscrites dans le secondaire, notamment les frais de scolarité, les livres et les frais d'examen pour les classes supérieures. Les autres volets du programme comprenaient: *a)* des salaires pour des enseignants additionnels, surtout des femmes; *b)* une formation professionnelle spécialisée destinée aux filles et liée au marché de l'emploi, à la fois pour le travail salarié et indépendant; *c)* des activités de sensibilisation axées sur les bénéfices liés à l'éducation des filles; *d)* des toilettes, des puits tubulaires et des programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les écoles; et *e)* un renforcement des capacités aux niveaux national et local.

Le projet comportait initialement deux phases d'implantation dans 118 *thanas* (sous-districts) ruraux. Ces phases se recoupaient et 59 *thanas* devaient implanter le projet en 1994 et 59 autres en 1997. Ces *thanas* avaient été sélectionnés selon les critères suivants: niveau de revenu, niveau d'alphabétisation et taux d'assiduité des filles à l'école. Le soutien populaire fut tellement important pendant la première phase du projet que le nombre de candidates atteignit près du

double des prévisions initiales. Le gouvernement du Bangladesh décida alors d'implanter immédiatement le projet auprès des 118 *thanas* en 1994 et mit sur pied, dans 460 *thanas* ruraux, un programme national d'allocations pour les filles au niveau secondaire. En plus de la contribution gouvernementale, le programme reçoit des contributions de la Banque mondiale via l'AID (68 millions de dollars), de l'Agence norvégienne de coopération au développement (NORAD) et de la Banque asiatique de développement.

### **Les mécanismes pour démarginaliser les filles et leur donner une image positive**

Des mécanismes pour encourager la participation directe des écoles et des parents en vue de modifier les esprits et les comportements de la communauté face à l'éducation des filles faisaient partie intégrante du projet. Les écoles qui désirent percevoir des allocations dans le cadre de ce programme doivent signer des accords de coopération avec le gouvernement, qui confirment leur participation au projet. Une fois enregistrées, les écoles doivent :

- aider à sensibiliser le public et à encourager les filles à s'inscrire;
- adresser des avertissements aux filles qui ne répondent pas aux critères;
- accepter les frais de scolarité du projet au taux déterminé par le ministère de l'Éducation;
- aider les étudiantes admissibles à remplir leur formulaire d'inscription;
- assigner un numéro unique d'identification à chaque candidate et tenir un registre.

Des mécanismes similaires pour susciter la participation parentale existent dans le canevas du projet. Les parents qui souhaitent être admissibles et recevoir les allocations doivent s'assurer que leurs filles :

- soient présentes à l'école pour au moins 75 % de l'année scolaire;
- obtiennent une note d'au moins 45 % à l'examen final;
- soient célibataires tout au long de la période d'examens de fin d'études.

En plus de mettre sur pied des écoles et d'inciter les parents à devenir des agents de transformation sociale, le programme permet aux filles de s'appropriier le pouvoir en leur donnant la responsabilité des sommes versées à titre d'allocation. Les frais de scolarité



sont versés directement à l'école où la fille est inscrite, mais le reste de l'allocation est versé directement, en deux paiements annuels, sur un compte d'épargne ouvert au nom de l'étudiante à la filiale de la banque Agrani la plus proche du district. Les filles ont la responsabilité des frais connexes, tels que les frais de session et d'examen, qu'elles paient directement à leur école en revenant de la banque. Ce système véhicule une image de filles qui contribuent à leur communauté et peuvent payer elles-mêmes, ce qui constitue un changement significatif par rapport aux normes traditionnelles.

## Les résultats

L'augmentation de l'inscription des filles aux écoles secondaires des *thanas* a dépassé de loin les prévisions les plus optimistes. Depuis sa conception, le nombre de filles inscrites au programme a augmenté chaque année et pour chaque niveau couvert par le programme. Le taux de scolarisation pour les régions où le projet était en vigueur a plus que doublé, passant de 462 000 en 1994 à plus de un million en 2001. En juillet 1997, l'écart entre filles et garçons en matière de scolarisation était pratiquement réduit à néant dans les régions participant au projet. Près de la totalité des filles d'âge primaire vont maintenant à l'école, et la proportion moyenne des filles de 13 à 15 ans qui se marient a décliné dans la zone du projet, passant de 29 % en 1992 à 14 % en 1995. Pour les filles âgées de 16 à 19 ans, cette proportion est passée de 72 % en 1992 à 64 % en 1995.

À la lumière du succès impressionnant de ce projet, la Banque mondiale a approuvé une deuxième phase du projet en mars 2002. Le deuxième Projet d'aide à l'éducation secondaire pour les filles était assorti d'un crédit de l'AID de 120,9 millions de dollars. On prévoit que 1,45 million de filles bénéficieront du deuxième Projet d'aide à l'éducation secondaire pour les filles. En plus de poursuivre le programme d'allocations, le deuxième projet se penchera sur l'amélioration de l'accès aux études et de la qualité de l'enseignement pour tous les étudiants des 5 000 écoles visées par le projet. Ceci nécessitera une participation et une formation des enseignants et impliquera qu'on porte davantage d'attention aux résultats scolaires. On veillera à augmenter le nombre d'enseignantes dans les écoles secondaires et on compte instaurer des mécanismes pour encourager les participants et les communautés à s'intéresser activement aux résultats scolaires et à la gestion de leurs écoles.

## **Le programme de bons d'études de la Colombie**

**E**n Colombie, les faibles dépenses gouvernementales en faveur de l'éducation secondaire ont limité de manière importante l'accès des personnes pauvres aux écoles publiques secondaires. Ces personnes doivent alors faire un choix difficile : dépenser leurs revenus limités dans des écoles secondaires privées ou ne pas donner d'instruction secondaire à leurs enfants<sup>6</sup> ? Selon les statistiques, environ 14 % des étudiants en cinquième année abandonnent leurs études ; nombre d'entre eux auraient poursuivi leurs études s'ils avaient pu fréquenter une école publique ou si les écoles privées avaient été abordables. Le programme de bons d'études lancé par la Colombie en 1992 avait pour but d'accroître la scolarisation secondaire des étudiants à faible revenu<sup>7</sup>. Ce programme permettait aux étudiants n'ayant pas accès aux écoles publiques de s'inscrire dans des écoles privées sélectionnées qui avaient une capacité excédentaire<sup>8</sup>. Pendant les cinq années de mise en œuvre, le programme a permis à plus de 125 000 enfants vivant dans les régions les plus défavorisées de la Colombie de pouvoir intégrer une école secondaire.

### **Cibler les personnes pauvres**

Le programme répondait à de nombreuses critiques qui sont habituellement formulées à l'égard des plans de bons d'études. Il garantissait notamment que les écoles publiques obtiendraient le même financement, et ce, même si leurs inscriptions diminuaient à la suite de l'implantation du programme. Cette mesure était destinée à rassurer ceux qui croyaient que les bons d'études priveraient les écoles publiques, déjà sous-financées, de ressources essentielles. Une loi spéciale prévoyait également que seules les personnes pauvres étaient admissibles au programme. Des critères d'admissibilité stricts étaient imposés aux étudiants et aux écoles secondaires. Les étudiants devaient résider dans un quartier défavorisé, déterminé en fonction d'un classement par strates (des quartiers plus pauvres aux quartiers plus riches). Les familles des postulants devaient prouver leur statut socio-économique, généralement en présentant une facture des services publics attestant le classement de leur quartier.

Le programme était en fait un partenariat entre les administrations locales et le gouvernement national, puis il était soutenu en partie par la Banque mondiale. Les municipalités assumaient 20 % des

coûts et le gouvernement national contribuait les 80 % restant. Grâce au programme, les municipalités détenaient une option à court terme, rentable et efficace, destinée à accroître l'accès à l'enseignement secondaire. Le ministère national de l'Éducation signa une entente avec chaque municipalité participante, établissant les termes et les conditions des bons d'études et les arrangements financiers et administratifs. Les municipalités devaient de leur côté déterminer le nombre de bons d'études requis, certifier que les écoles privées remplit les critères et assurer la bonne marche du programme à l'aide de l'Institut colombien du crédit et des études techniques à l'étranger (ICETEX), une institution publique spécialisée dans l'administration des programmes d'études à l'étranger. L'ICETEX facturait l'équivalent de 3,5 % des coûts du programme au gouvernement central afin de financer les réunions entre les étudiants et les écoles, faire de la promotion, mettre en place le système de bons d'études et contrôler le programme.

### **Les résultats**

La demande pour des bons d'études a dépassé l'offre dans presque toutes les municipalités qui participaient au programme. Dans la plupart des cas, on avait recours à une loterie pour sélectionner les participants. Selon les endroits, entre 20 et 90 % des candidats qualifiés ont reçu des bons d'études. Le programme a augmenté de manière significative l'accès des personnes pauvres à l'éducation. Cet accroissement considérable du taux de scolarisation s'est fait à peu de frais pour le gouvernement. En 1995, près de 90 000 bons d'études avaient été utilisés par les étudiants dans 1 800 écoles privées de 217 municipalités. À la fin du programme, plus de 125 000 étudiants en avaient bénéficié.

Les impacts du programme après trois années d'existence étaient multiples: les bénéficiaires étaient plus susceptibles d'être inscrits dans une école privée à hauteur de 15 %; 10 % d'entre eux étaient plus susceptibles de terminer leur huitième année, principalement parce qu'ils avaient moins de risques de redoubler. Les étudiants participant au programme avaient des écarts-types supérieurs à 0,2 de la valeur moyenne sur des tests standardisés (par rapport à ceux qui n'y participaient pas). En outre, les étudiants bénéficiant de bons d'études avaient moins tendance à se marier ou à vivre en concubinage pendant l'adolescence et ils travaillaient près de 1,2 heure de moins par semaine, ce qui laisse supposer qu'ils accordaient une importance accrue aux études.

## Notes

1. Cette partie est inspirée de Viens et Lynch, 2001a, b.
2. Connu sous l'acronyme CRESED, le projet a versé 39 millions de dollars pour soutenir l'implantation initiale du PRAGAP. Son but premier était d'établir des bases institutionnelles dans des sous-secteurs en lien avec le curriculum, la formation des enseignants et la gestion des systèmes éducatifs.
3. Cette partie est inspirée de El Salvador Evaluation Team, 1997, et de Banque mondiale, 2000.
4. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 2001.
5. Cette partie est inspirée de Liang, 1996; Banque mondiale, 1999, 2002.
6. Cette section provient d'un résumé fourni par Harry Patrinos (HDNED) et est inspirée de Angrist *et al.*, 2001; King *et al.*, 1997; King, Orazem et Wohlgemuth, 1998; Patrinos, 1997.
7. Le projet de bons d'études était connu auparavant sous le nom de Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES).
8. Le bon d'étude maximal avait d'abord été établi en fonction des frais de scolarité moyens pour des écoles privées à coût faible ou moyen. Avec le temps, les bons d'études devenaient moins généreux, n'étaient pas indexés au coût de la vie et les bénéficiaires devaient payer les frais de scolarité supplémentaires de leur poche.

## Références

- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King et Michael Kremer. 2001. « Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment », Cambridge (Mass.), National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper w8343.
- Banque mondiale. 1999. « Pioneering Support for Girls Secondary Education: The Bangladesh Female Secondary School Assistance Project », Washington, D.C., Région de l'Asie du Sud, South Asia Brief.
- Banque mondiale. 2000. « Reform of Basic Education in El Salvador », Département du développement social, Groupe thématique sur la participation, Action Learning Program on Participatory Processes for PRSP. En ligne: <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/eseducation.htm>
- Banque mondiale. 2001. « A Social Development Saga: India Uttar Pradesh Basic Education and India District Primary Education Projects », *Social Development Notes*, Washington, D.C., Réseau Développement écologique et socialement durable, vol. 55.
- Banque mondiale. 2002. « Bangladesh: Girls Education Gets US\$121 Million in World Bank Support », Washington, D.C., Banque mondiale, Communiqué de presse 2002/232/SAR.
- El Salvador Evaluation Team. 1997. « El Salvador's EDUCO Program: A First Report on Parents' Participation in School-Based Management », Washington, D.C., ministère de l'Éducation, National Research and Evaluation Division (El Salvador), et Banque mondiale, Groupe de recherche

- sur l'économie du développement, Poverty and Human Resources, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reform no 4.
- King, Elizabeth, Peter F. Orazem et Darin Wohlgemuth. 1998. « Central Mandates and Local Incentives: The Colombia Education Voucher Program », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms no 6.
- King, Elizabeth, Laura Rawlings, Marybell Gutierrez, Carlos Pardo et Carlos Torres. 1997. « Colombia's Targeted Education Voucher Program: Features, Coverage, and Participation », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur l'économie du développement, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms no 3.
- Liang, Xiaoyan. 1996. « Bangladesh: Female Secondary School Assistance », Washington, D.C., Banque mondiale, Département du développement humain, document préliminaire. En ligne: [http://www.worldbank.org/education/economicised/finance/demand/case/bangladesh/bangladesh\\_index.htm](http://www.worldbank.org/education/economicised/finance/demand/case/bangladesh/bangladesh_index.htm)
- Patrinos, Harry Anthony et David Lakshmanan Ariasingam. 1997. *Decentralization of Education: Demand-Side Financing*, Washington, D.C., Banque mondiale, Directions in Development.
- Viens, Daniel et James Lynch. 2001a. « PRAGAP: The Birth of an Innovation. Community Schooling and National Development in Madagascar », Washington, D.C., Banque mondiale.
- Viens, Daniel et James Lynch. 2001b. « Madagascar: A Development Approach to Community-Based School Management », Washington, D.C., Banque mondiale, Région de l'Afrique, Africa Region Findings 175. En ligne: <http://www.worldbank.org/afr/findings/english/find175.htm>



## Chapitre 15

# Les innovations institutionnelles pour les PME

*Cette section a été rédigée par Radha Seshagiri sous la supervision de Deepa Narayan.*

Les gouvernements de nombreux pays en développement considèrent que les micro, petites et moyennes entreprises (PME) sont des moteurs pour l'emploi, pour l'allègement de la pauvreté et pour la croissance économique à grande échelle. La croissance et le développement des PME dans les pays en voie de développement peuvent accroître les opportunités des personnes pauvres, tout en favorisant leur sécurité et leur autonomisation.

Dans cette section, nous présentons deux types d'innovations, viables d'un point de vue commercial, qui favorisent la productivité et la croissance des PME dans les pays en voie de développement : les réseaux d'affaires ou les grappes d'entreprises et le capital de risque offert aux petites entreprises sous forme de placements en actions et de soutien technique.

## Réseaux de PME et grappes d'entreprises

Les micro, petites et moyennes entreprises appartenant aux mêmes industries ou à des domaines reliés peuvent former des sociétés collectives afin d'être plus compétitives sur les marchés. Des « grappes » sont des partenariats établis par des entreprises géographiquement proches les unes des autres, alors que les « réseaux » sont des entreprises qui ont un objectif de développement commun. Le terme « réseautage »

décrit le fait de bâtir ou de consolider des relations professionnelles, que ce soit par l'intermédiaire de grappes ou de réseaux.

Les PME s'associent généralement pour des raisons économiques valables, comme la possibilité de se procurer des matières premières et d'autres ressources de manière plus efficace, la disponibilité des services de développement d'affaires personnalisés, l'abondance des clients attirés par le réseau, et l'accès à une main-d'œuvre qualifiée. De tels partenariats réduisent les coûts pour les entreprises individuelles grâce à des économies d'échelle et augmentent les profits par le biais du développement industriel. La coopération entre les entreprises peut aussi créer un environnement d'apprentissage dans lequel les firmes peuvent échanger des idées et des connaissances afin d'améliorer les produits et les profits. Les exemples suivants explorent la manière dont les réseaux d'affaires et les grappes peuvent être aidés, apportant des bénéfices de rendement, à la fois aux entreprises et aux économies.

### **Développer des réseaux de PME au Nicaragua**

En 1995, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et le gouvernement du Nicaragua s'associaient pour élaborer une stratégie visant à renforcer les PME du pays. Ce programme de soutien technique devait favoriser le réseautage, c'est-à-dire les rapports que les entreprises entretiennent entre elles ou avec des institutions. Le réseautage permet aux PME de rompre leur isolement et de récolter des avantages compétitifs collectifs difficiles à obtenir individuellement. Le programme encourageait des institutions locales à faciliter le processus de réseautage en aidant les PME à se forger une vision entrepreneuriale et des objectifs communs et en renforçant leurs capacités par des projets de développement communs destinés à atteindre ces objectifs. Ces institutions agissaient à titre de « courtiers en réseaux » au niveau local et étaient chargés de contribuer au développement de relations entre les entreprises et d'optimiser la gamme des services financiers et techniques offerts.

Le projet commun du Nicaragua et de l'ONUDI pour stimuler la croissance des PME nicaraguayennes misait sur le renforcement des capacités locales. Les consultants nationaux travaillant sur le projet étaient des professionnels locaux n'ayant pas d'expérience internationale et connaissant peu les pratiques et les politiques du fonctionnement en grappe ou en réseau. Pour cette raison, un volet du projet était consacré à leur formation afin qu'ils se spécialisent et acquièrent

de nouvelles compétences, ce qui aurait pour effet d'améliorer les services offerts aux entreprises. Les consultants sont aussi responsables de former des « courtiers en réseaux » pour accroître les capacités d'expansion des réseaux et obtenir des résultats à l'échelle du pays. Les courtiers en réseaux sont sélectionnés auprès d'institutions locales actives, telles que des institutions à vocation entrepreneuriale ou de soutien technique.

Les activités du projet sont également axées sur la diversification et incluent notamment la formation de nouveaux courtiers en réseaux, la promotion de secteurs industriels ou de grappes, ainsi que la stimulation de l'intégration industrielle parallèlement aux chaînes de production (encourager la sous-traitance des grandes entreprises vers les PME et mettre à jour les petites entreprises qui servent de fournisseurs).

Le projet a eu un impact déterminant sur la croissance des grappes et des réseaux parmi les PME nicaraguayennes. Une équipe de sept consultants nationaux, secondés à court terme par des consultants internationaux, a réussi à créer vingt réseaux en l'espace de deux ans. Un nombre croissant d'institutions locales réclament les services des courtiers en réseaux. Le projet a eu une influence certaine au sein du Comité national sur la compétitivité et le développement durable (constitué de responsables de haut niveau en matière de politiques, de représentants du secteur privé et d'universitaires) et a contribué au dialogue national portant sur l'élaboration d'une politique générale de développement pour les PME.

Le soutien et l'implication précoce du gouvernement du Nicaragua sont des facteurs déterminants du succès du projet de réseautage. Le projet a d'abord bénéficié d'un accès aisé au dialogue et à l'élaboration des politiques locales sur le développement des affaires. Le projet proposait aussi la mise en place des réseaux d'affaires comme une stratégie clé pour le développement des PME au Nicaragua, et l'approche gouvernementale pour soutenir le secteur privé repose maintenant sur la promotion des réseaux. La participation du secteur public a grandement soutenu la coordination inter-institutionnelle, ce qui a permis au projet de rejoindre plus facilement la population locale et les ressources. Enfin, la participation du secteur public a eu un impact positif sur les perspectives de durabilité du projet. À long terme, on s'attend à ce que le projet de réseautage soit entièrement pris en main par le secteur public et qu'il devienne une agence indépendante.



### *EcoHamaca : le réseautage des producteurs de hamacs*

EcoHamaca, un réseau de onze petites entreprises qui produisent des hamacs fabriqués à la main au Nicaragua, est un exemple réussi d'un réseau créé dans le cadre du projet conjoint du Nicaragua et de l'ONUDI. Chaque entreprise emploie près de quinze personnes et entre en concurrence directe avec les autres producteurs de hamacs sur le marché local. Les experts de l'ONUDI consultés au début de 1997 ont convaincu les producteurs qu'ils devaient collaborer plus étroitement s'ils souhaitaient développer et mettre en place une stratégie d'exportation. Les onze membres du groupe ont demandé et obtenu l'appui de l'ONUDI en mars 1997, puis ont obtenu le statut légal d'association de producteurs en signant une charte officielle en août 1997.

Le projet de réseautage de l'ONUDI a accordé une aide technique aux producteurs afin qu'ils uniformisent leur production, améliorent collectivement la qualité et la conception de leurs produits, adoptent un système de tarification et produisent des quantités adaptées à l'exportation. Dans le but de répondre à des critères écologiques et de faciliter l'exportation des produits, le groupe de producteurs a délaissé le cèdre (une espèce en voie d'extinction) utilisé dans les montants des hamacs en le remplaçant par d'autres essences exotiques plus abondantes en plus d'opter pour des colorants naturels plutôt que chimiques. Les producteurs ont choisi un nom de marque commun, « Fabriqués au Masaya », afin de promouvoir l'identité locale. En 1999, le réseau exportait plus de 3 000 hamacs par mois et avait des clients en Finlande, au Pérou, en Suède et aux États-Unis.

Pour maintenir leur compétitivité et poursuivre leur collaboration, EcoHamaca a embauché un gestionnaire chargé de trouver de nouvelles opportunités de formation, d'assurer une assistance technique et financière additionnelle de la part des institutions locales qui soutiennent les PME et de développer une stratégie de marketing plus puissante qui mise sur l'utilisation d'Internet.

### **La grappe des entreprises d'impression polychromique au tampon de Jaipur, en Inde**

À Jaipur (État du Rajasthan, en Inde), des artisans se spécialisent dans l'impression polychromique au tampon, une technique d'impression à la main où l'on utilise des motifs traditionnels ethniques et des teintures végétales afin de réaliser des tissus colorés. Plus de 550 petites entreprises, engagées à la fois dans l'impression au tam-

pon et par sérigraphie, emploient plus de 10 000 personnes. Dans les années 1980 et 1990, les imprimeurs au tampon de Jaipur parvenaient difficilement à s'ajuster à la demande nationale et internationale grandissante pour les tissus imprimés à la main. Une concurrence accrue et des produits de substitution évincèrent progressivement les artisans du marché.

L'ONUDI a évalué le groupe d'artisans en 1996 et a effectué des recommandations pour revitaliser ces petites entreprises<sup>1</sup>. Les recommandations incluaient le développement de grappes – relier les entreprises similaires d'un secteur particulier – pour favoriser la coopération et la collaboration nécessaires à l'obtention de résultats supérieurs à ceux que les entreprises individuelles peuvent espérer récolter. L'ONUDI proposait également que les secteurs privé et public collaborent pour développer une politique industrielle coordonnée, pour déterminer et mettre en œuvre des actions cohérentes et pour soutenir l'esprit d'entreprise. Les résultats de ces recommandations pour les artisans d'impression au tampon comprennent la revitalisation de leur grappe d'affaires, l'accès aux marchés internationaux et la restructuration des activités pour répondre à la demande croissante.

### *Revitaliser la grappe d'entreprises d'impression au tampon*

L'étude de l'ONUDI se penchait sur les facteurs limitatifs de la grappe d'entreprises et évaluait sa croissance potentielle. Elle soulignait que les artisans traditionnels de la grappe exploitaient mal le potentiel de marchés nationaux et internationaux rentables. La grappe faisait face à des contraintes telles qu'une capacité limitée, un accès inadéquat à des services financiers et l'absence d'une association active. Le plan d'action adopté pour pallier ces problèmes avait pour but de promouvoir les méthodes de production traditionnelle et d'améliorer le niveau de vie des artisans. Le plan prévoyait la restructuration de la grappe et la consolidation des liens entre les différentes entreprises. Il misait également sur le renforcement des capacités de production, de conception et de marketing des entreprises, sur l'adaptation du produit à la demande du marché et sur l'amélioration des services de soutien commercial.

### *Les résultats*

L'intervention de l'ONUDI a permis à une association inactive d'artisans, la Société coopérative des fabricants de calicot, de renaître.

Ses membres sont passés de 26 artisans en 1997 à 120 en 1999, et l'association a mis sur pied une salle d'exposition commune. En outre, après deux ans de soutien de la part de l'ONUDI, quatre nouveaux réseaux officiels (dont trois composés de femmes) et quatre réseaux informels ont vu le jour. Le Consortium of Textile Exporters (COTEX) a également été constitué. En 1999, 40 des 155 entreprises d'impression au tampon faisant partie de la grappe avaient accru leur capacité; 20 avaient touché des marchés internationaux; 25 avaient amélioré leur capacité de conception; 80 étaient enregistrées auprès de diverses institutions chargées de développer des liens commerciaux réguliers; 15 avaient obtenu du crédit bancaire; 22 avaient suivi des formations de présentation visuelle; et 55 avaient obtenu des formations en marketing et en entrepreneuriat.

La Banque nationale indienne pour l'agriculture et le développement rural a joué un rôle déterminant dans la croissance de la grappe. La collaboration entre les membres de la grappe a augmenté considérablement à la suite d'une contribution de la banque ayant permis aux artisans de la grappe de participer à une foire commerciale de Jaipur en 1998 (cette contribution couvrait 15 % des coûts). D'autres agences travaillant en partenariat avec l'ONUDI ont aussi versé des contributions. La Banque de développement des petites industries de l'Inde (*SIDBI – Small Industries Development Bank of India*) et l'Institut national des technologies ont offert des activités de formation technique, de formation en marketing et en développement des concepts, et ont introduit des outils de crédit innovateurs. La SIDBI a aussi effectué des interventions additionnelles auprès de la grappe dans le cadre du Programme d'industrialisation rurale.

Les banques commerciales ont aussi commencé à s'impliquer dans le développement de la grappe d'entreprises d'impression au tampon. Les banques commerciales avaient suspendu leurs prêts à ces micro-entreprises en 1991, alors qu'une inondation avait anéanti les biens que les artisans pouvaient offrir en nantissement. Grâce à l'aide de l'UNIDO en 1997, on a pu rétablir la Société coopérative des fabricants de calicot, et son président, un homme d'affaires respecté de Sanganer, a négocié avec les banques afin qu'elles accordent à nouveau du crédit aux petites entreprises. La Société facilitait les démarches d'obtention de crédit pour ses membres en offrant des biens en nantissement et en examinant les demandes de crédit avant qu'elles ne soient déposées auprès des banques commerciales. En l'espace de quelques mois, quinze prêts ont été accordés aux membres par des banques locales. L'offre pour les prêts a augmenté de manière

si significative que les directeurs de la banque se renseignent parfois auprès de la Société pour connaître les projets à venir et les emprunteurs potentiels.

La grappe d'entreprises dépendait progressivement de moins en moins des subventions à mesure qu'elle se développait. La contribution de l'ONUDI est passée de 50 %, pour la première foire commerciale en 1998, à 7 % pour la dernière foire ayant eu lieu dix-huit mois plus tard.

## **Fonds d'aide aux petites entreprises (SEAF)**

**L**e Fonds d'aide aux petites entreprises (SEAF) est une ONG située aux États-Unis et aux Pays-Bas dont le but est de stimuler le développement économique et l'esprit d'entreprise dans les pays en voie de développement et les pays en transition. Dérivé de l'organisation de développement international CARE en 1989, le SEAF a d'abord exercé ses activités en Europe centrale et en Europe de l'Est, puis les a étendues en Amérique latine et maintenant en Asie. Le Fonds gère 140 millions de dollars en 2001 et avait réalisé plus de 160 investissements (valant environ 45 millions de dollars). SEAF administre un réseau de quatorze fonds commerciaux autour du monde. Les investissements individuels s'échelonnent de 100 000 \$ à 1,5 million de dollars dont le SEAF détient une participation minoritaire de 25 à 49 %.

Le SEAF finance des entreprises trop modestes pour susciter l'intérêt des investisseurs étrangers ordinaires, des banques commerciales ou des banques de développement publiques. Ce sont généralement des entreprises comportant 10 à 100 employés et dont les revenus annuels varient entre 200 000 \$ à 2 millions de dollars. L'approche du SEAF est semblable à celle d'une société de capital-risque. En tant qu'actionnaire actif, il offre une aide technique financée par des bailleurs de fonds et des services à tarif pour permettre à l'entreprise de croître. Lorsque l'entreprise a atteint sa maturité, habituellement après cinq ou sept ans, SEAF met terme à sa participation.

Le SEAF est un organisme à but non lucratif qui poursuit un objectif de développement, mais il gère séparément ses fonds d'investissement comme des entités à but lucratif. À la fin de 2000, l'augmentation de revenus d'une entreprise moyenne faisant partie du portefeuille de SEAF était de 80 %. Le Fonds d'investissement était aussi à l'origine de 7 000 emplois. En avril 2000, le SEAF avait vendu 9 de ses 37 entités, ce qui lui avait valu un taux de rentabilité de 32 %.

Le SEAF amorce ses activités dans une région ou un pays particulier en lançant un fonds d'actions pour les PME qui stimule les entreprises naissantes. Il cible ensuite les sociétés prometteuses qui requièrent du capital extérieur et un soutien en gestion pour s'accroître. Lorsque le SEAF choisit une entreprise, il occupe une position à participation minoritaire tout en soutenant l'entreprise à l'aide d'assistance technique. Le modèle d'intervention du SEAF apporte une assistance technique parallèlement à des fonds destinés à développer la capacité de gestion et les compétences des PME; il établit aussi une relation avec les gestionnaires de la société afin d'atteindre la croissance souhaitée. L'entreprise paie pour des conseils techniques en gestion financière, en marketing, en comptabilité et dans d'autres domaines. L'entreprise peut aussi faire appel à des consultants spécialisés, financés par les bailleurs de fonds. Le SEAF a constaté que cet appui personnalisé permettait aux petites entreprises de croître rapidement. Les tarifs qu'il facture pour ses services et le rendement des capitaux propres lui permettent de récupérer approximativement 50 % des coûts. Des prêts ou des subventions provenant d'institutions de développement financent le reste.

## **Les investissements du SEAF**

### *L'entreprise de revêtements de sols Jolyka en Bolivie*

En août 2000, le SEAF aidait Jolyka, une petite entreprise de Cochabamba (Bolivie) qui produit des parquets de grande qualité avec du bois d'œuvre à rendement durable originaire des forêts amazoniennes, à restructurer ses activités de gestion. Le SEAF a investi un montant initial de 860 000 \$ puis a aidé l'entreprise à restructurer son bilan financier et à éponger sa dette pour atteindre une meilleure rentabilité. La nouvelle structure de la compagnie a permis de stimuler la production, et les revenus annuels sont passés de 0,85 à 2,2 millions de dollars. Jolyka emploie maintenant 115 personnes, alors qu'elle ne comptait que 75 employés au moment où le SEAF a investi en 2000. Le SEAF a également soutenu la négociation de contrats avec des entreprises américaines importantes et a permis à Jolyka de participer aux foires commerciales en Amérique du Nord. Grâce à sa présence sur la scène internationale, Jolyka fait dorénavant partie des 70 plus gros exportateurs de Bolivie.

La reconnaissance internationale accordée à Jolyka pour ses produits écologiques et de qualité supérieure devrait lui permettre de réaliser quatre millions de dollars de ventes en 2002. Afin de pro-

mouvoir l'industrie durable du bois d'œuvre en Bolivie, les fondateurs de Jolyka ont créé la Fondation Jolyka en 1988. Celle-ci collabore avec les peuples indigènes, en leur enseignant le marketing et les techniques de vente ainsi que la gestion durable des forêts.

### *La librairie Holding Centrum en Pologne*

La librairie Holding Centrum en Pologne constitue l'exemple typique d'une société ayant bénéficié de l'appui du SEAF, qui y a investi en 1996. En plus d'apporter un soutien financier, le SEAF a conseillé l'entreprise lors de ses essais initiaux pour informatiser son inventaire et ses systèmes de gestion. Des subventions de soutien technique de la part des bailleurs de fonds ont également aidé l'entreprise à prendre de l'importance. En 1996, Holding Centrum était une entreprise prometteuse de 86 employés, gérée depuis l'appartement de ses fondateurs. En 2001, la compagnie avait atteint la taille d'une chaîne nationale avec 7 centres de distribution, 50 librairies, 446 employés et des revenus annuels de 17,6 millions de dollars.

### *Les cartes Regio en Estonie*

L'entreprise technologique Regio a été la première société en Estonie à recevoir l'aide du SEAF, qui lui a fourni des conseils de gestion stratégiques pour l'aider à étendre sa production et ses activités. Regio avait concentré ses activités sur la vente de cartes imprimées et numériques. Lorsque le SEAF a acquis 28,6 % des intérêts de l'entreprise pour 140 142 \$ en 1998, il lui a recommandé de s'orienter vers des services additionnels à valeur ajoutée, et d'améliorer la gestion financière, le marketing et l'organisation de l'entreprise. En 2000, le SEAF a assisté aux négociations avec le groupe industriel finlandais DONE pour l'achat de Regio, ce qui a conduit à la vente de la totalité des actions de Regio pour une somme de 3,9 millions d'euros.

### **Le rôle de la Société financière internationale (SFI)**

La SFI, par l'intermédiaire d'une marge de crédit de 600 000 \$, travaille avec le SEAF depuis 1996. Les investissements ultérieurs de la SFI dans le SEAF de Macédoine en 1998 ont amené les deux organismes à collaborer pour améliorer l'efficacité et réduire les coûts de gestion du SEAF. Depuis 1999, la SFI a investi 17 millions de dollars dans quatre fonds gérés par le SEAF. Le SEAF a reçu 850 000 \$ de la part du Fonds pour le renforcement des capacités des PME de la SFI

en mars 2001. Cette aide devait lui permettre de prendre de l'ampleur et de s'étendre à plusieurs autres pays et régions.

## Note

1. Une enquête menée par l'ONUDI en 1996 auprès de grappes de petites entreprises en Inde a démontré qu'il existait 350 grappes de type industriel et environ 2 000 grappes regroupant des entreprises rurales et artisanales. Ces grappes d'entreprises comptaient pour à peu près 60 % des exportations de biens manufacturés en provenance de l'Inde (Clara, Russo et Gulati, 2000).

## Références

- Ceglie, Giovanna et Marco Dini. 1999. « SME Cluster and Network Development in Developing Countries: The Experience of UNIDO », Rio de Janeiro, document présenté à la conférence internationale « Building a Modern and Effective Development Service Industry for Small Enterprises », organisée par le Comité des agences donatrices pour le développement des petites entreprises, mars. En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/cluster.htm>
- Clara, Michele, Fabio Russo et Mukesh Gulati. 2000. « Cluster Development and BDS Promotion: UNIDO's Experience in India », Hanoi, document présenté à la conférence internationale « Business Services for Small Enterprises en Asie: Developing Markets and Measuring Performance », avril. En ligne : <http://www.ilo.org/public/english/employment/ent/papers/unido.htm>
- Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). « Cluster Development in India », *Document 331112*. En ligne : <http://www.unido.org/doc/331112.htmls>
- Société financière internationale (SFI). 2000. « Partner Profile: Small Enterprise Assistance Funds », *SME Focus*, Washington, D.C., Département des petites et moyennes entreprises, vol. 1, no 2, p. 6. En ligne : [http://www.ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://www.ifc.org/sme/html/sme_publications.html)
- Société financière internationale (SFI). 2001a. « The Power of Partners », *SME Focus*, Washington, D.C., Département des petites et moyennes entreprises, vol. 2, no 2, p. 1-3. En ligne : [http://ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://ifc.org/sme/html/sme_publications.html)
- Société financière internationale (SFI). 2001b. « Partners Profile: SEAF », *SME Facts Sheets*, Washington, D.C., Département des petites et moyennes entreprises, mars. En ligne : [http://ifc.org/sme/html/sme\\_publications.html](http://ifc.org/sme/html/sme_publications.html)



# Chapitre 16

## Les innovations dans les services financiers

*Cette section a été rédigée par Radha Seshagiri sous la supervision de Deepa Narayan.*

Relativement peu de services financiers sont axés vers les personnes pauvres, qui demeurent un marché encore largement inexploité. Alors que certaines institutions augmentent leurs services de microcrédit (très petite épargne, crédit et autres services financiers offerts à une clientèle pauvre), l'offre est encore bien loin de répondre à la demande. Ces dernières années, un certain nombre d'institutions non lucratives, publiques et privées, ont développé des manières innovatrices de répondre aux besoins financiers des pauvres, en introduisant notamment sur le marché de nouveaux produits qui touchent une population beaucoup plus large et diversifiée.

Dans cette section, nous soulignons cinq exemples d'innovations institutionnelles qui assurent des services financiers durables aux personnes pauvres :

- ACCION International;
- le Comité pour l'avancement rural du Bangladesh (BRAC);
- l'utilisation des TIC;
- la Banque des micro-entreprises du Kosovo;
- le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP).

### **ACCION International**

ACCION International est un pionnier du microcrédit qui soutient un réseau d'institutions indépendantes ayant consenti, entre 1991 et 2001, plus de trois milliards de dollars en prêts à deux millions d'emprunteurs



à faible revenu des Antilles, de l'Amérique latine et des États-Unis. C'est une ONG fonctionnant selon une approche de secteur privé et comportant un modèle de soutien technique éprouvé afin d'augmenter les revenus des personnes pauvres grâce à l'entrepreneuriat.

Le travail d'ACCION a démontré que, moyennant des conditions réglementaires, une gestion et une technologie appropriées, la microfinance peut à la fois servir les intérêts des personnes pauvres et rapporter des bénéficiaires. Ce constat a amené quelques banques commerciales à s'intéresser à la microfinance. ACCION est convaincu que la clé de son succès réside dans le soutien technique solide qu'il offre à son réseau. Les clients d'ACCION sont perçus non comme des personnes qui demandent la charité, mais bien comme des gens d'affaires compétents qui, lorsqu'ils ont accès à des outils de base – capital et formation – peuvent gravir l'échelle économique à leur rythme, avec dignité et estime de soi. À mesure que leurs entreprises prennent de l'ampleur, les clients d'ACCION gagnent en autonomie, en sécurité et en confiance et participent plus activement à la vie économique, sociale et politique de leur communauté. Une étude menée par ACCION en Amérique latine a montré que le revenu familial augmentait en moyenne de 30 % à la suite de petits emprunts.

ACCION utilisait son modèle de microfinancement depuis 27 ans en Amérique latine lorsqu'il a choisi de l'implanter en Afrique en 2001. L'appui du Fonds pour le renforcement des capacités des PME de la Banque mondiale permet à ACCION d'établir de nouveaux partenariats de microcrédit en Afrique du Sud et au Mozambique, tout en élargissant ses réseaux existants au Guatemala et au Brésil. ACCION reçoit 400 000 \$ du Fonds pour soutenir son travail, soit 100 000 \$ pour chaque réseau. En Afrique du Sud, ACCION et ses partenaires locaux créeront un nouvel établissement de microfinancement dans le nord-ouest du pays. Au Mozambique, on renforcera les capacités de Tchuma, une banque coopérative de crédit et d'épargne dans la région de Maputo où seuls 5 % des clients pauvres potentiels bénéficient de ses services. En 2001, ACCION s'est également implanté au Bénin et au Zimbabwe.

En 2001, la Société financière internationale (SFI) parrainait pour la première fois ACCION International en investissant directement dans Compartamos, une filiale mexicaine d'ACCION. Dans les dix dernières années, Compartamos a développé un portefeuille de prêts hautement rentable, servant 60 000 emprunteurs mexicains, dont la plupart sont des femmes. Le soutien technique offert par ACCION, et financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), a permis à Compartamos de regrouper ses activités de

microfinancement au sein d'une entité lucrative distincte, Financiera Compartamos SA. La SFI soutient aujourd'hui cette nouvelle institution au moyen de prêts et de placements en actions. La SFI a acquis 15 % des actions émises pour la somme de 1,63 million de dollars, ce qui permettra de tripler le nombre d'emprunteurs d'ici 2006.

## **BRAC : les gens très pauvres accèdent aux services financiers**

**P**lus de 25 millions de personnes sont considérées comme « extrêmement pauvres »<sup>1</sup> au Bangladesh. Cette condition touche particulièrement les femmes : elles ont un taux de mortalité plus élevé, des conditions de santé précaires, un faible accès à l'emploi et un taux d'alphabétisation inférieur à celui des hommes (29 % pour les femmes et 45 % pour les hommes)<sup>2</sup>.

En 1985, le Comité pour l'avancement rural du Bangladesh (BRAC) a initié un programme innovateur pour aider les Bangladais souffrant de pauvreté extrême, principalement des femmes illettrées et sans terre, pour la plupart des veuves ou des femmes délaissées. Le Programme de création de revenus pour les groupes vulnérables, administré conjointement par le gouvernement du Bangladesh et le BRAC, donne aux personnes très pauvres l'opportunité de générer des revenus, d'acquérir des compétences et de devenir des entrepreneurs indépendants.

Le Programme de création de revenus pour les groupes vulnérables existe maintenant au niveau national. De 1991 à 2001, le programme a touché plus de un million de participants par le biais d'une aide sous la forme de vivres céréaliers ou de services d'épargne et de crédit. Près des deux tiers des participants n'ont plus besoin de recourir aux programmes de protection sociale du gouvernement puisqu'ils sont sortis de l'extrême pauvreté et sont devenus des clients ordinaires du microfinancement<sup>3</sup>.

### **Comment cela fonctionne-t-il ?**

Grâce au programme, les personnes très pauvres peuvent désormais accéder aux programmes de microfinancement réguliers des institutions financières dont elles étaient auparavant exclues. En partenariat avec l'administration locale, le gouvernement et le Programme alimentaire mondial, le BRAC a conçu un programme pour aider les personnes extrêmement pauvres à générer des revenus grâce à l'élevage des volailles, une activité qui implique directement ou indirectement

plus de 70 % des femmes rurales sans terre. Le gouvernement et le Programme alimentaire mondial fournissent le blé gratuitement pendant dix-huit mois, tandis que le BRAC offre une formation dans les domaines juridique, nutritionnel, des soins de santé essentiels et des droits de l'homme, du crédit et des activités génératrices de revenus. Les différents volets du programme préparent les femmes à gagner un revenu régulier une fois que les subventions cessent.

Le Programme de création de revenus est conçu de manière à permettre aux plus défavorisés des Bangladais d'accéder aux programmes de prêts ordinaires. Il sert de transition entre une protection sociale et un programme de développement à long terme. Le programme comprend trois éléments principaux : une aide alimentaire sous forme de vivres céréaliers, une formation professionnelle et des services financiers d'épargne ou de crédit. Ce sont les représentants des administrations locales qui déterminent les personnes qui recevront les allocations alimentaires. Le BRAC choisit ensuite des ménages au sein de ce groupe selon les critères suivants : *a*) des veuves ou des femmes délaissées sont à leur tête; *b*) leur terre fait moins de 4 000 m<sup>2</sup>; et *c*) ils gagnent moins de 300 Tk (6 \$) par mois.

Les participants reçoivent d'abord une formation sur l'élevage de la volaille et du bétail, la culture des légumes et d'autres activités connexes. Ils épargnent aussi un minimum de 25 Tk (5 \$) par mois avec le BRAC et assistent à des réunions hebdomadaires. Les bénéficiaires qui ont achevé leur formation reçoivent un crédit du BRAC à titre de capital d'investissement initial. Le crédit est réparti en deux cycles : un premier prêt de 2 500 Tk (50 \$) est versé, puis un deuxième prêt de 4 000 Tk (80 \$) est accordé une fois que le premier est remboursé. Lorsque le deuxième prêt est remboursé, les participants peuvent s'inscrire au programme régulier de microfinancement du BRAC, le Programme de développement rural<sup>4</sup>. Les données recueillies indiquent que 80 % des participants bénéficient d'un second prêt, alors que les deux tiers environ réussissent et deviennent des clients de la microfinance régulière<sup>5</sup>.

## Les résultats

En combinant la formation, l'aide financière et la fourniture de vivres céréaliers, le programme a permis aux participants d'abandonner progressivement les filets de sécurité gouvernementaux et de participer aux programmes de services financiers réguliers. De 1991 à 2001, le programme a apporté une aide alimentaire et financière à plus de un

million de participants. Près des deux tiers des participants profitent maintenant de services microfinanciers réguliers, n'ont plus recours aux programmes de protection sociale du gouvernement puis se sont soustraits à la pauvreté absolue<sup>6</sup>. Entre juin 1998 et juin 1999, 180 900 femmes ont reçu une formation et 97 230 ont accédé à un emploi régulier grâce aux petits prêts du BRAC<sup>7</sup>.

Le programme a réussi à atteindre les personnes les plus pauvres du Bangladesh. Une récente étude longitudinale révèle les changements économiques survenus pour un ménage ayant participé au programme. Cette étude est basée sur la date précédant leur participation (1994), la date correspondant à la fin du programme (1996) et trois ans plus tard (tableau 16.1). Les données suggèrent que près de 80 % des participants ne possédaient pas de terre, alors que 16 % des ménages et 53 % des personnes pauvres ne possédaient pas de terre dans le Bangladesh rural au début des années 1990. En 1996, seuls 62 % des mêmes participants n'avaient pas de terre. De la même manière, 87 % des ménages participant au programme n'avaient pas de couverture (comparativement à 37 % pour les pauvres absolus), et ce chiffre avait baissé à 75 % en 1999<sup>8</sup>.

**Tableau 16.1 Changements économiques parmi les participants au programme, par ménage**

<i>Indicateurs économiques</i>	<i>1994 (avant le programme)</i>	<i>1996 (à la fin du programme)</i>	<i>1999 (3 ans après le programme)</i>
Ménages ne possédant pas de couverture (%)	86	–	75
Ménages ne possédant pas de lits (%)	42	40	36
Revenu mensuel du ménage (Tk)	75	717	415
Ménages gagnant plus de 300 Tk (%)	7	64	31
Ménages possédant des économies auprès d'ONG (%)	11	34	37
Ménages s'adonnant à la mendicité (%)	18	2	0
Ménages ne possédant pas de terre (%)	78	62	–
Ménages n'étant pas propriétaire (%)	27	13	–
Ménages ne possédant pas de terre fonctionnelle (%)	94	72	–

– Données non disponibles

Source: Hashemi, 2001.

La plupart des participants sont devenus des entrepreneurs indépendants et prospères et n'appartiennent plus à la catégorie des personnes extrêmement pauvres. Dans l'ensemble, le revenu moyen des participants a augmenté considérablement (plus de 30 %) à la suite de leur participation au Programme de création de revenus du BRAC. En particulier, le pourcentage des ménages s'adonnant à la mendicité a chuté de manière spectaculaire, passant de 18 % en 1994 à 2 % en 1996, pour atteindre zéro en 1999. D'une manière générale, la situation économique redressée des participants se maintenait trois ans après la fin du programme<sup>9</sup>.

## **Les services financiers et les TIC**

Les nouvelles technologies, tout en augmentant l'efficacité et en réduisant les coûts, favorisent l'émergence de solutions novatrices destinées à améliorer l'accès des personnes pauvres à des services financiers auparavant inaccessibles. Deux exemples sont détaillés ci-dessous : la carte à puce et les guichets automatiques bancaires.

### **Les cartes à puce : des services bancaires innovateurs**

La carte à puce est une technologie que les institutions financières peuvent exploiter de manière efficace pour atteindre les personnes pauvres. Semblable à une carte de crédit, une carte à puce est une carte en plastique ayant un microcircuit intégré. Elle remplace les livrets bancaires, les relevés ou les grands livres de prêts, et les emprunteurs et les prêteurs l'utilisent pour enregistrer leurs opérations. L'enregistrement électronique des opérations permet de constituer facilement le dossier de crédit du client. Les opérations effectuées avec la carte à puce sont beaucoup plus rapides que les opérations traditionnelles au guichet. Les cartes sont également faciles à utiliser et limitent les fraudes par contrefaçon. De plus, il n'est pas nécessaire que son utilisateur soit alphabétisé. Par ailleurs, les cartes laissent un historique « transparent et inviolable » pour la vérification des comptes, réduisant ainsi le temps de comptabilité générale<sup>10</sup>.

Les établissements de microfinancement dont l'envergure des opérations est qualifiée de petite à moyenne consacrent environ 35 à 50 % de leur portefeuille aux frais généraux<sup>11</sup>. Parce qu'elles abaissent les coûts, les cartes à puce peuvent accroître grandement l'efficacité des institutions de microfinancement, en particulier les petites et les moyennes, tout en leur permettant d'atteindre beaucoup de personnes pauvres.

En raison des frais d'opération élevés, les banques commerciales avaient auparavant tendance à négliger les services offerts aux petites entreprises. Grâce aux innovations technologiques, de nombreuses banques se tournent maintenant vers cette clientèle. Afin de réduire les coûts d'opération et de construire le dossier de crédit du client, des institutions financières en Inde et au Swaziland utilisent des cartes à puce contenant de l'information sur ses antécédents de crédit.

### *Swayam Krishi Sangam en Inde*

Swayam Krishi Sangam (SKS) est un établissement de microfinance qui opère dans la région de Narayankhed du district de Medak. Dans cette région aride de l'Andhra Pradesh, en Inde, de nombreux villageois pauvres sont accablés par des dettes permanentes contractées auprès de prêteurs sur gage. Fondée en 1988 par Vikram Akula (fils d'Indiens ayant immigrés aux États-Unis) qui, à la suite d'une rencontre avec Muhammad Yunus de la Grameen Bank au Bangladesh, souhaitait offrir des services financiers aux personnes, SKS a reçu le premier prix décerné par le CGAP pour les innovations en faveur des personnes pauvres.

À l'aide d'entrevues de sélection et d'enquêtes menées auprès des villages, et en concentrant ses activités dans les régions les plus défavorisées, SKS réussit à cibler les 20 % de la population les plus pauvres. Une femme issue d'un ménage dont le revenu annuel est inférieur à 20 000 Rs (450 \$) est une candidate idéale<sup>12</sup>.

Conçus par le biais de processus participatifs, SKS met deux produits d'épargne et quatre de prêts à la disposition de ses clients. L'institution propose des prêts généraux et saisonniers à un taux d'intérêt de 20 %, des prêts à la consommation à 0 % d'intérêt financés par des sociétés de gestion collective, et des prêts d'urgence à 0 % d'intérêt. La plupart des membres contractent un prêt général de 50 \$ la première année et de 100 \$ la deuxième, puis ils utilisent ces fonds pour financer des activités liées à la terre et au bétail.

En août 2000, afin d'alléger l'enregistrement fastidieux des opérations financières pendant les réunions de groupes – une tâche qui nécessitait souvent 90 minutes par réunion –, SKS a adopté les cartes à puce pour l'une de ses quatre filiales en intégrant son utilisation à différentes opérations. Les membres du personnel sont munis d'un ordinateur de poche lors des réunions de groupe afin qu'ils puissent télécharger les données de l'ordinateur de la succursale. Les membres possèdent une carte à puce qui stocke leur information et enregistre électroniquement

leurs opérations. Les membres peuvent vérifier l'état de leurs comptes sur un ordinateur (fonctionnant en lecture seule) au village.

SKS envisage d'adopter l'utilisation de la carte à puce dans ses autres succursales et estime que le temps et l'argent économisés seront substantiels. La carte à puce permettra au personnel de tenir trois, plutôt que deux, réunions quotidiennes. Même en tenant compte du coût additionnel des cartes et des ordinateurs, chaque succursale économisera environ 2 000 \$ annuellement. L'informatisation des dossiers financiers diminuera les risques d'erreurs et fournira aux gestionnaires des renseignements immédiats concernant les clients.

### *La Swazi Business Growth Trust au Swaziland*

Avec l'aide de bailleurs de fonds, la Swazi Business Growth Trust (SBGT) du Swaziland distribue des cartes à puce aux clients ayant de petites entreprises. Les clients utilisent la carte à puce pour obtenir un financement et rembourser leurs prêts auprès des succursales de banques commerciales du pays équipées des lecteurs appropriés<sup>13</sup>. La SBGT maintient une marge de crédit avec les banques commerciales qui lui offrent ce service gratuitement. La SBGT télécharge l'information concernant les opérations quotidiennes, y compris les analyses du flux d'encaisse, ce qui permet de surveiller les déboursements et les remboursements avec précision et facilité.

Les terminaux de cartes à puce répartis dans le réseau national bancaire permettent à SBGT d'agir à titre de « banque virtuelle ». La SBGT a investi approximativement 100 000 \$ dans la technologie de la carte à puce et dans les logiciels bancaires. Elle envisage de rendre les opérations accessibles par téléphone ou par Internet et d'offrir des services d'épargne.

### **Le « plan électronique » de la Standard Bank, en Afrique du Sud**

Pionnière dans le domaine, la Standard Bank en Afrique du Sud a démontré qu'une banque commerciale pouvait offrir une gamme de services essentiels que les personnes pauvres apprécient, et à des tarifs suffisamment élevés pour couvrir les coûts, en utilisant les données du marché et les innovations techniques. En 1993, la Standard Bank a créé la filiale E-Bank qui propose des services bancaires de base aux personnes pauvres des milieux urbains. Les services de la filiale E-Bank sont conçus pour des populations à faible revenu, sont facilement accessibles et encourrent des frais bancaires peu élevés. E-Bank

utilise la technologie innovatrice de guichets automatiques modifiés et encadre, à l'aide d'un personnel formé, les clients lors des opérations bancaires de base.

La filiale E-Bank offre un compte d'épargne unique (pas de chèques ni de livrets) et tout compte dont le solde excède 250 R (56 \$) rapporte des intérêts. Les clients peuvent retirer et déposer des espèces et seront bientôt en mesure de transférer en toute sécurité de l'argent à des membres de leur famille ou autres personnes qui font partie du réseau<sup>14</sup>. Les petits épargnants qui ont régulièrement un solde minimum sont inscrits à des tirages et reçoivent automatiquement une modeste couverture (1 500 R ou 333 \$) d'assurance vie.

Les guichets de la filiale E-Bank sont non traditionnels; ils sont placés dans des endroits pratiques et accessibles aux piétons, décorés de couleurs vives et diffusent des vidéos pour distraire ou informer les gens. Les écrans des guichets automatiques bancaires comportent des graphiques et des textes concis. Trois ou quatre assistants parlant plusieurs langues locales sont présents à chaque kiosque.

Plus de 150 000 clients ont ouvert des comptes à la filiale E-Bank pendant la première année d'opération. Les clients supportaient les frais de développement, de marketing et d'exploitation et la banque parvenait difficilement à équilibrer son budget à cette époque. En 1996, elle a réintégré la Standard Bank et son « plan électronique » a été rebaptisé Auto Bank. Depuis, les cartes du « plan électronique » peuvent être utilisées dans les points de vente de certains magasins de vente au détail, y compris les *Pick and Pay*, le plus grand réseau de magasins du pays. Les frais fixes de gestion rattachés au « plan électronique » sont maintenant la moitié moindre que les frais des comptes à faible solde traditionnels.

En mai 1997, la Standard Bank a converti 570 000 petits épargnants au « plan électronique » et a attiré 600 000 nouveaux titulaires en dix mois, soit entre la fin de 1996 et le milieu de 1997. Après trois années de fonctionnement, on estimait qu'il existait environ 1,4 million de détenteurs de comptes du « plan électronique » qui utilisaient les 70 points de service électroniques d'Auto Bank. Ces derniers auraient effectué plus de 18 millions opérations électroniques, représentant 24,6 % des opérations de la Standard Bank. Les prévisions pour 2002 étaient de 50 millions opérations pour le « plan électronique », soit 42,5 % des opérations de la Standard Bank.



## **La Micro Enterprise Bank du Kosovo : un modèle de microfinancement**

Fondée à la fin de 1999, la Micro Enterprise Bank s'est avérée un acteur important dans la prestation des services financiers durant et après le conflit au Kosovo. La première et la seule institution commerciale à avoir été réglementée à la suite du conflit, la Micro Enterprise Bank a amassé 53,2 millions de dollars de dépôts et a constitué un portefeuille de prêts de 1,2 million de dollars, dont 311 prêts qui ont été accordés à des PME depuis sa création.

Malgré les cent nouveaux comptes qui étaient créés chaque jour ouvrable, la demande continuait d'excéder l'offre. Six mois après avoir commencé à offrir des services financiers aux clients à faible revenu, la Micro Enterprise Bank faisait déjà un profit. L'environnement des affaires était des plus difficiles pour la banque, mais un taux de remboursement puissant a permis de gonfler son portefeuille initial pour les petits prêts, passant de 500 000 \$ à près de 5 millions de dollars à la fin de 2000.

Le succès de la Micro Enterprise Bank a inspiré d'autres interventions de la SFI auprès des institutions financières. La SFI s'était associée à une firme allemande, Internationale Projekt Consult (IPC), pour lancer la Micro Enterprise Bank du Kosovo. La banque ayant réalisé un bénéfice dans les six premiers mois, les associés ont décidé de poursuivre leur partenariat et ont investi 85 millions de dollars en subventions et en achat d'actions pour mettre sur pied d'autres institutions de microfinancement commercialement viables dans plusieurs autres pays, dont la Bulgarie, la Géorgie, le Ghana, le Kazakhstan, la Macédoine, la Moldavie, les Philippines et la Roumanie. Les coûts de démarrage englobent une formation, une levée de fonds et un soutien technique pour la gestion<sup>15</sup>.

Les subventions financent la phase initiale de mise en place des activités<sup>16</sup>. Durant la phase initiale, l'institution de microfinancement établit des relations avec le secteur financier structuré et instaure des systèmes de gestion efficaces pour assurer la viabilité commerciale rapidement. « Les banques sont axées vers le profit, mais ne visent pas une maximisation du profit à court terme », déclare le Dr Claus-Peter Zeitinger, directeur général d'IPC. « Elles recherchent un équilibre raisonnable entre les objectifs sociaux et économiques<sup>17</sup>. »

## **Le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres**

Un consortium de 27 organismes bilatéraux ou multilatéraux, notamment des bailleurs de fonds qui soutiennent le microfinancement (la Banque mondiale étant l'un des principaux soutiens financiers), constitue le Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP). Le CGAP cherche à renforcer les capacités des institutions de microfinancement afin qu'elles puissent offrir, de manière durable, des services financiers flexibles et de qualité supérieure aux personnes extrêmement pauvres.

Le CGAP s'intéresse à cinq thèmes stratégiques ou champs d'action :

- favoriser le développement des institutions de microfinancement;
- soutenir les membres donateurs afin qu'ils changent leurs pratiques et améliorent leurs activités de microfinancement;
- renforcer la capacité des institutions de microfinancement à contacter et à rejoindre les personnes pauvres;
- améliorer les cadres juridique et réglementaire des institutions de microfinancement;
- soutenir les efforts de commercialisation de l'industrie.

Pour atteindre ces objectifs, le CGAP offre une assistance technique et des conseils stratégiques, développe et diffuse des guides et des services techniques, dispense de la formation et étudie les innovations sur le terrain, ce qui facilite grandement le travail des institutions, des bailleurs de fonds et de l'industrie du microfinancement. Le CGAP accorde également de petites subventions pour soutenir ces activités et pour certains investissements stratégiques en faveur des institutions de microfinancement. Des ateliers et des réseaux nationaux issus des programmes de formation et de renforcement des capacités du CGAP, tels que ceux qui ont été tenus récemment au Bénin et au Togo, au Cameroun, au Ghana et au Mali, accroissent les capacités techniques et de gestion à l'échelon local.

### **Notes**

1. Quelqu'un qui consomme moins de 1740 calories par jour est considéré comme étant extrêmement pauvre (Hashemi, 2001; Saleque, 1999).
2. Saleque, 1999.
3. Hashemi, 2001; Saleque, 1999.
4. Le Programme de développement rural du BRAC a rejoint, depuis 1977, 3,3 millions de personnes pauvres n'ayant pas de terre.

5. Hashemi, 2001.
6. Hashemi, 2001, Saleque, 1999.
7. BRAC, 2001.
8. Hashemi, 2001.
9. Hashemi, 2001.
10. Nelson, 1999.

11. MicroBanking Standards Project, 2001. Les critères qui servent à déterminer le classement varient selon les régions et en fonction du portefeuille de prêt en souffrance. Consultez les chartes à la p. 53 du livre cité pour plus de détails.

12. SKS croit qu'environ 20 % de la tranche de population plus fortunée suivante bénéficie du projet, mais cela n'empêche pas que les clients du SKS soient nettement plus pauvres que la plupart des clients des institutions de microfinancement.

13. Chaque unité coûte actuellement 1 000 \$, et on travaille sur une version qui coûterait seulement 500 \$.

14. La Standard Bank doit déboursier 4,58 R par mois afin de tenir un compte ouvert. Chaque usager effectue en moyenne 2,8 opérations par mois. Les coûts liés aux opérations du plan électronique sont élevés par rapport au revenu généré, et plus élevés que le marché pour certaines opérations. La moyenne des soldes journaliers pour les comptes électroniques est de 320 R (71 \$).

15. SFI, 2000b.

16. La SFI a aussi mis sur pied un programme de capacitation pour les PME de pays en voie de développement. Ce programme soutient les efforts de petits projets innovateurs et durables qui peuvent être facilement reproduits et qui entretiennent des liens étroits avec des organisations externes. Il a vu le jour en septembre 2000 grâce à un fonds de la SFI de 7,1 millions de dollars (SFI, 2001). La SFI a également implanté des programmes de développement de projets et des programmes régionaux de capacitation pour venir en aide aux petites entreprises en leur fournissant de l'aide technique ou des fonds.

17. SFI, 2000b.

## Références

- BRAC (Comité pour l'avancement rural du Bangladesh). 2001. «BRAC Development Programme: Rural Development Programme». En ligne: <http://www.brac.net/pov3.html>
- Baydas, Mayada, Douglas Graham et Liza Valenzuela. 1998. « Commercial Banks in Microfinance: New Actors in the Microfinance World », *CGAP Focus Note*, Washington, D.C., Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP), vol. 12. En ligne: [http://www.cgap.org/html/p\\_focus\\_notes12.html](http://www.cgap.org/html/p_focus_notes12.html)
- Hashemi, S. M. 2001. « Linking Microfinance and Safety Net Programs to Include the Poorest: The Case of IGVGD in Bangladesh », *CGAP Focus Note*, Washington, D.C., Groupe consultatif d'assistance aux plus pauvres (CGAP), vol. 21.
- Ledgerwood, Joanna. 1998. *The Microfinance Handbook*, Washington, D.C., Banque mondiale.

- MicroBanking Standards Project. 2001. « Focus on Productivity », *MicroBanking Bulletin*, vol. 6, avril, p. 53-70.
- Nelson, Eric R. 1999. « Financial Intermediation for the Poor : Survey of the State of the Art », Washington, D.C., Development Alternatives, Inc., African Economic Policy Discussion Paper 10.
- Paulson, Jo Ann et James McAndrews. 1998. « Financial Services for the Urban Poor : South Africa's E Plan », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2016.
- Saleque, Md. A. 1999. « Scaling-up: Critical Factors in Leadership, Management, Human Resource Development and Institution Building in Going from Pilot Project to Large Scale Implementation: The BRAC Poultry Model in Bangladesh », Danemark, document présenté à l'atelier « Poultry as a Tool in Poverty Eradication and Promotion of Gender Equality », mars. En ligne : <http://www.husdyr.kvl.dk/htm/php/tune99/5-Saleque.htm>
- SFI (Société financière internationale). 2000a. « IFC and Internationale Projekt Consult Finance Microcredit Start-ups in Developing Countries », communiqué de presse 00/115, 22 juin.
- SFI (Société financière internationale). 2000b. « Micro Enterprise Bank, Kosovo : Financial Institution Building in a Post-War Environment », *SME Facts*, Washington, D.C., Département des petites et moyennes entreprises, vol. 1, no 14. En ligne : <http://www.ifc.org/sme/acrobat/14-Kosovo.pdf>
- SFI (Société financière internationale). 2001. « The SME Capacity Building Facility », *SME Facts*, Washington, D.C., Département des petites et moyennes entreprises, vol. 2, no 9.
- Zaman, Hassan. 1999. « Assessing the Impact of Micro-credit on Poverty and Vulnerability in Bangladesh », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2145. En ligne : <http://econ.worldbank.org/docs/244.pdf>





# Chapitre 17

## Les organisations de personnes pauvres

*Cette section a été rédigée par Pierre Rondot et Marie-Hélène Collion, avec les contributions de Bryan Kurey et Deepa Narayan.*

L'un des éléments les plus importants du développement et que l'on oublie souvent de considérer est la capacité des personnes pauvres à se mobiliser et à organiser des actions collectives<sup>1</sup>. En réponse aux besoins communs de groupes spécifiques tels que des producteurs ruraux, des travailleurs autonomes, des habitants de quartiers défavorisés, des autochtones et des agriculteurs ne possédant pas de terre, etc., des organisations regroupant des membres et des réseaux de pauvres ont vu le jour un peu partout. À l'ère de la mondialisation où l'on observe tant de changements rapides, l'exclusion des personnes pauvres des processus de prises de décisions, tant à l'échelon local, national que mondial, a suscité la formation de ces organisations. Lorsqu'ils réussissent à se faire entendre, ces groupes représentent leurs membres dans des forums locaux et nationaux. Certains groupes forment aussi des alliances avec des organismes similaires dans d'autres pays, soulignant à la fois le pouvoir du nombre et l'universalité des problèmes auxquels se butent les personnes pauvres.

Dans cette section, nous décrivons d'abord l'expérience de la Banque mondiale avec les associations de producteurs agricoles. Nous nous attardons ensuite à trois aspects liés aux réussites et aux pratiques de ces organisations :

- le développement de procédures, de la commercialisation et d'emplois alternatifs;
- la gestion de biens collectifs;

- le réseautage et l'établissement de coalitions pour influencer les prises de décisions.

C'est grâce à l'existence d'organisations de pauvres représentatives et actives telles que celles décrites ci-dessous que les personnes pauvres parviennent à rejoindre et à influencer les acteurs nationaux et internationaux.

## **La Banque mondiale et les associations de producteurs agricoles**

La majorité des personnes pauvres de la planète (70 %) vivent en zone rurale, où les activités agricoles ou para-agricoles constituent leur moyen de subsistance principal. Les pauvres des régions rurales ont un accès limité aux services ou aux moyens de production, et une influence réduite – pour peu qu'ils en aient une – sur les prises de décisions locales, nationales ou mondiales. Pour échapper à la pauvreté et améliorer leurs moyens de subsistance, les producteurs ruraux de la planète ont formé des associations de producteurs agricoles. Les associations contribuent de manière déterminante aux stratégies de développement concernant les personnes pauvres des zones rurales.

Une étude de 1993 portant sur le rôle de la Banque mondiale dans le développement des coopératives et des associations rurales démontrait que de nombreuses coopératives ne parvenaient pas à devenir des organisations fiables et efficaces en raison des cadres stratégiques inappropriés et de l'ingérence gouvernementale<sup>2</sup>. Des investissements significatifs en ressources financières et en soutien technique de la part de donateurs n'arrivaient pas à renverser la situation. Des projets en lien avec des associations de producteurs agricoles étaient négociés exclusivement par la Banque et les gouvernements. Ces projets ne tenaient pas compte des enjeux institutionnels, étaient beaucoup trop complexes et ne renforçaient pas réellement les capacités, sauf pour les services gouvernementaux. L'étude avançait que les coopératives devaient être traitées comme des entreprises du secteur privé et que le gouvernement devait s'appliquer non seulement à contrôler et à réglementer, mais aussi à établir un cadre politique qui favorise leur croissance.

En juin 1999, la Banque a organisé un groupe de travail destiné à recueillir les points de vue des représentants des associations et des ONG qui travaillent avec eux. L'objectif était de mieux comprendre pourquoi il est important de soutenir les associations, de cibler les activités qui devraient être renforcées et de quelle manière on devrait

venir en aide aux associations, puis de circonscrire le rôle de la Banque mondiale<sup>3</sup>. Dans le cadre de son processus de révision du Plan d'action pour le développement rural, la Banque a par ailleurs commandé une étude afin d'établir le rôle potentiel des associations dans ses stratégies futures<sup>4</sup>.

Les résultats de l'étude et du groupe de travail mettent également en lumière le fait que les associations sont non seulement des acteurs économiques essentiels, mais aussi des outils pour autonomiser les populations rurales et les faire participer aux dialogues politiques, tant au niveau local, national que mondial. Pour parvenir à développer les régions rurales, il est nécessaire de former des alliances entre les acteurs du développement rural et du secteur privé – dont les associations de producteurs agricoles. Il s'agit toutefois d'un processus embryonnaire qui nécessite un soutien à long terme. Certains points du programme méritent une attention particulière :

- *La promotion d'un milieu favorable*
  - Favoriser un environnement juridique où les initiatives privées (collectives et individuelles) sont soutenues par une législation appropriée qui est renforcée de façon efficace.
  - Promouvoir une décentralisation adéquate qui crée un cadre favorable pour les associations afin qu'elles répondent à leurs besoins en tenant compte du contexte local.
  - Soutenir des institutions financières rurales décentralisées.
  - Promouvoir des réformes institutionnelles pour la prestation des services publics de manière à s'assurer que les services répondent aux besoins des clients et soient responsables envers eux.
  - Renforcer les capacités des fournisseurs de services.
  - Favoriser les échanges entre les organismes bailleurs de fonds afin d'harmoniser les approches et les procédures qui soutiennent les associations.
- *L'autonomisation des associations de producteurs agricoles*
  - Lorsqu'il n'en existe pas déjà, mettre sur pied des forums à l'échelon local, national et mondial où les producteurs ruraux peuvent se rencontrer, établir des priorités et partager leurs expériences.
  - Financer un fonds national et régional pour renforcer les capacités des associations lorsque ce sont elles qui allouent les fonds et prennent les décisions.



- Financer des « facilitateurs professionnels » qui aident les associations à s'organiser et à définir des procédures transparentes pour la gestion des ressources et le fonctionnement du forum.
- Encourager les gouvernements à reconnaître les associations et inciter les services publics à cesser de s'en méfier.
- Encourager les gouvernements et les bailleurs de fonds à percevoir les associations à titre de partenaire; s'assurer que les associations participent activement *a)* à la préparation et aux négociations des politiques ou stratégies de développement rural (stratégies d'aide au pays, stratégie pour réduire la pauvreté, etc.); *b)* à la préparation, la mise en œuvre, le contrôle, et l'évaluation des projets de développement rural.

## **Les activités des organisations de personnes pauvres**

### **Procédures, commercialisation et emplois alternatifs**

Les organisations de personnes pauvres peuvent contribuer de manière importante à améliorer et à élargir l'accès aux marchés et aux opportunités. Elles peuvent notamment coordonner les activités des producteurs ruraux et des travailleurs du secteur non structuré, fournir des services de marketing ou de soutien judiciaire et investir du capital dans des infrastructures ou des équipements de transformation.

### *Les coopératives laitières en Inde*

L'ouverture en 1946 de l'entreprise laitière AMUL dans l'État du Gujarat est à l'origine du développement des coopératives laitières en Inde. AMUL est née en réponse aux perspectives limitées des producteurs de lait de l'époque<sup>5</sup>. Le projet Operation Flood s'est inspiré de cette expérience lorsque la formation des coopératives est devenue une priorité gouvernementale pour le développement de l'agriculture dans les années 1970. Ce projet a débuté en 1974 dans les États du Karnataka, du Rajasthan et du Madhya Pradesh, puis deux projets laitiers nationaux se sont ajoutés à la fin des années 1980. Pour contribuer au développement de l'industrie laitière par le biais de coopératives (formées de syndicats de districts transformés en fédérations d'État), la Banque mondiale a avancé plus de 500 millions de dollars. Les projets étaient orientés vers le renforcement des capacités (renforcer la formation et les structures institutionnelles des coopératives) et vers des activités et des infrastructures de développement permettant d'accroître la production et la commerciali-

sation. L'objectif général était d'augmenter les revenus en région rurale et d'améliorer la productivité laitière en faisant la promotion de coopératives commerciales viables qui effectueraient la collecte et la commercialisation des produits laitiers. Ces coopératives appartiendraient aux producteurs et seraient gérées par eux.

La fédération nationale regroupe 96 000 coopératives laitières villageoises et comprend quelque 10 millions de membres. Près de 60 % des fournisseurs sont de petits fermiers, marginaux ou sans terre. La fédération et ses membres produisent 16,5 millions de litres de lait quotidiennement, générant un revenu annuel additionnel de 90 \$ pour chaque ménage. La consommation de lait *per capita* a presque doublé et l'on estime que la coopérative laitière a créé près de 250 000 emplois non agricoles, la plupart en région rurale.

Ce projet a reçu des investissements importants. Certains observateurs ont manifesté leur inquiétude à l'égard des pratiques protectionnistes et monopolistiques de la coopérative et ont mentionné qu'il y avait des chances que celle-ci utilise son pouvoir politique à mauvais escient. Ces problèmes sont pourtant largement contrebalancés par les résultats impressionnants du programme, dont le succès est lié à l'engagement des membres et des organisations de fermiers au niveau local. Une gestion saine, des dirigeants charismatiques et influents, de solides systèmes de gestion, et des services aux membres efficaces et rentables ont aussi eu un impact déterminant.

### *Vila Paraná, au Brésil*

En 1973, 22 communautés ont été constituées dans le cadre du Projeto de Colonizacao de Serra do Mel Vila. Paraná, dans l'État du Rio Grande do Norte au Brésil, est l'une d'entre elles<sup>6</sup>. Attirées par une série de mesures incitatives offertes par le gouvernement d'État, 1 196 familles ont reçu des parcelles de terres individuelles de 50 hectares chacune, dont 15 hectares d'anacardières. Depuis, de nombreux développements ont eu lieu à Serra do Mel. Les plantations d'anacardières couvrent 25 000 hectares et la production annuelle de noix de cajou non transformées atteint 10 000 tonnes.

À la fin des années 1980, à l'aide de petites unités familiales artisanales développées avec l'appui de l'Associacao de Apoio as Comunidades do Campo (une ONG particulièrement active à Rio Grande do Norte), les fermiers de Serra do Mel commencèrent à transformer les noix de cajou. Ces unités familiales individuelles avaient du mal à concurrencer le marché. L'association représentant les 46 familles

de Vila Paraná présenta à la fin de 1998, par l'intermédiaire du conseil local FUMAC, une requête pour un sous-projet<sup>7</sup>. Elle souhaitait implanter un centre communautaire de transformation et de commercialisation des noix de cajou plus important. La proposition fut approuvée et financée, pour un coût de 15 400 \$R, par le Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural de la Banque mondiale. Les producteurs individuels amènent leurs noix au centre afin qu'elles y soient transformées, classées et commercialisées. Leurs noix transformées obtiennent maintenant un prix moyen de 9,20 \$R le kilo, alors qu'ils recevaient auparavant 7,5 \$R le kilo lorsqu'ils avaient recours à des intermédiaires.

Le centre emploie 25 personnes de la communauté, dont 19 femmes, et leur salaire mensuel est supérieur de 13 % au salaire minimum au Brésil. Lorsqu'on a demandé au président de l'association si les intermédiaires locaux pouvaient encore acheter des noix de cajou non transformées dans la région, celui-ci a répondu: « Peut-être à l'extérieur de Vila Paraná car, ici, aucun producteur ne vend plus ses noix de cajou sans d'abord passer par le centre. » En janvier 2000, des hommes d'affaires hollandais ont visité Vila Paraná. Ils ont reconnu la grande qualité des noix de cajou qui y étaient produites et ont signé des ententes qui permettront à l'association d'exporter sa production vers l'Europe.

### *L'association des travailleuses indépendantes en Inde*

Arvind Buch, président de la Textile Labor Association, et Ela Bhatt, une juriste et activiste sociale à la tête de la branche féminine de la Textile Labor Association, ont fondé l'Association des travailleuses indépendantes (SEWA) en décembre 1971 à Ahmedabad, en Inde. En avril 1972, la SEWA était enregistrée en tant qu'organisation syndicale, devenant ainsi la première organisation ouvrière destinée à répondre aux besoins des travailleuses défavorisées du secteur informel, soit les travailleuses à domicile ou celles qui négocient et font du commerce dans la rue<sup>8</sup>. N'importe quelle travailleuse indépendante indienne peut devenir membre en payant une cotisation annuelle de 5 Rs (environ 12 ¢) à SEWA. Aux trois ans, les membres de la SEWA élisent les représentants du conseil syndical constitué de travailleurs et de dirigeants, qui élisent à leur tour le conseil de direction.

La SEWA comprend 212 000 membres répartis dans tout l'Inde, 84 coopératives, 181 groupes de producteurs, 1 000 groupes d'épargne dans 9 districts du Gujarat et près de 100 000 déposantes auprès de la Banque SEWA. Environ 30 000 femmes pauvres participent annuellement à l'Académie SEWA, où elles explorent leur contri-

bution à l'économie nationale, leurs rôles et responsabilités en tant que femmes, les organisations féministes et les valeurs et visions du mouvement. La SEWA offre également un programme de formation pour les « gestionnaires aux pieds nus » et des programmes de formation en assurance santé et en assurance vie. La SEWA a remporté, pour ses membres, des batailles judiciaires importantes où il était question d'améliorer les conditions de travail des vendeuses de rue. L'association étudie présentement des options qui lui permettraient d'accéder à des prêts importants et à du capital-risque afin de financer ses activités au niveau des assurances et des TIC, de même que ses activités bancaires. Avec ses vingt années d'expérience, la SEWA a franchi les frontières nationales et a participé activement à l'émergence de réseaux d'intérêts communs dans tout le pays.

### **La gestion des biens collectifs**

Certaines personnes dépendent de la gestion durable des biens collectifs pour assurer leurs moyens de subsistance. Récemment, on a reconnu que ces personnes ont davantage intérêt à gérer ces biens collectifs et que, si elles sont suffisamment organisées, elles peuvent le faire adéquatement. Lorsque les gouvernements adoptent de nouvelles politiques et transfèrent la gestion des installations d'irrigations ou d'autres ressources collectives aux groupes de fermiers, on remarque des améliorations notables au niveau de la durabilité des ressources. Dans les zones urbaines, les habitants des quartiers défavorisés qui s'organisent et mettent leurs ressources en commun peuvent accéder à une propriété collective et à une sécurité foncière<sup>9</sup>.

#### *Les associations d'utilisateurs d'eau en Albanie*

Aucune organisation n'était capable de prendre en charge le système d'irrigation et de distribution de l'eau à la suite de l'échec des coopératives et des fermes d'État en Albanie, puis de la privatisation du secteur agricole qui avait suivi<sup>10</sup>. En 1994, le Projet de réhabilitation du secteur de l'irrigation financé par la Banque mondiale a entrepris de fonder des associations d'utilisateurs d'eau au niveau des villages. Cependant, comme plusieurs villages pouvaient se partager une source d'eau unique, les associations ont été réorganisées en fonction des sources d'eau pour éviter les conflits. Les membres des associations sont des fermiers à plein temps qui cultivent du blé, des légumes, de la luzerne et du maïs.

Les entreprises d'État chargées d'exploiter les systèmes d'irrigation au premier et au deuxième niveau étaient inefficaces et employaient

trop de gens. Les fermiers ne leur faisaient plus confiance et versaient avec réticence leurs redevances. On eut alors l'idée d'autoriser les associations à gérer l'ensemble du système d'irrigation afin de résoudre ce problème. Les associations devinrent responsables des coûts liés au fonctionnement du système et payèrent des charges réduites aux entreprises d'eau selon leur niveau de responsabilité.

Le programme, qui a commencé en 1994 seulement, a déjà remporté un succès considérable. En 1997, la zone du projet comprenait 187 associations pour les 98 000 hectares irrigués. En 2001, les 408 associations d'utilisateurs d'eau s'étaient regroupées en 21 fédérations desservant 200 000 familles, représentant ainsi un tiers de la population. Les associations sont autofinancées et gèrent l'ensemble des installations d'irrigation. Les familles qui sont situées au bout du circuit d'irrigation reçoivent une meilleure livraison de l'eau et le recouvrement des coûts est passé de zéro dollar en 1994 à 700 000 \$ en 2000.

### *La foresterie communautaire au Népal*

En 1978, le gouvernement népalais adoptait une loi qui octroyait une quantité importante de terres publiques situées en zone montagneuse ou forestière aux communautés locales<sup>11</sup>. Des plans de gestion forestière approuvés devaient encadrer la gestion locale des forêts publiques et privées locales par les *panchayats* (villages). Les *panchayats* ont toutefois été incapables de prendre en charge la gestion forestière locale. On avait pourtant bien mis sur pied des comités de gestion forestière, mais ils étaient peu représentatifs, tant au niveau du dialogue que de la prise de décisions. On a alors révisé le système afin qu'il tienne compte des pratiques autochtones traditionnelles adoptées par de nombreuses communautés. Ces systèmes représentaient des groupes d'utilisateurs plutôt que des communautés entières. Ces groupes établirent des règles de gestion qui incluaient des sanctions sociales et que des patrouilleurs en forêt étaient chargés de faire respecter.

L'intervention des groupes d'utilisateurs a été officialisée et on leur a progressivement accordé davantage d'autorité et de responsabilité dans le cadre de la *Loi sur les forêts* de 1993. La terre demeure la propriété de l'État, mais les arbres appartiennent aux groupes d'utilisateurs. La gestion revient aux utilisateurs; ils doivent développer des plans opérationnels, fixer les prix de vente du produit et déterminer la manière dont les bénéfices supplémentaires seront dépensés. En juin 1997, 6 000 groupes d'utilisateurs géraient 450 000 hectares, et 6 000 autres attendaient d'être enregistrés officiellement.

Il existe encore plusieurs problèmes au sein des groupes d'utilisateurs, entre eux et avec le département des forêts. Certains enjeux sont notamment liés à la protection difficile des zones forestières face aux fonctionnaires, aux élites locales puissantes, à la politisation et aux pressions exercées par le département des forêts. L'expérience menée au Népal est néanmoins encourageante: de récentes études ont démontré que la gestion active de groupes d'utilisateurs a permis aux forêts aménagées de prospérer.

### *Les associations de producteurs régionaux au Burkina Faso*

Dans le cadre du Projet national de développement des services agricoles II (PNDSA), la Banque mondiale pilote un programme de renforcement des capacités des associations de producteurs ruraux au Burkina Faso<sup>12</sup>. Le projet a été approuvé en 1997 et il bénéficie d'un engagement de la Banque de 47,3 millions de dollars sur 6 ans. On utilise une approche de développement communautaire dans 9 provinces (sur 45) afin d'encourager les associations de chaque province à former des forums régionaux où les associations pourraient: *a*) échanger des expériences et débattre de questions ou de problèmes communs; *b*) établir des priorités concernant les investissements productifs ou les services; et *c*) sélectionner des sous-projets de renforcement des capacités déterminés et préparés par les associations, et les financer conjointement. Les projets acceptés par le forum sont ensuite mis en application par les associations qui les ont préparés et à qui l'on transfère directement les fonds. Les associations peuvent également faire de la sous-traitance auprès de fournisseurs si nécessaire. Les membres du forum sont des dirigeants d'associations qui ont été sélectionnés par leurs pairs.

Afin d'obtenir un soutien pour le projet, les associations locales doivent détenir un statut légal et un compte bancaire. Le PNDSA s'est efforcé de soutenir le ministère de l'Agriculture afin qu'il: *a*) réexamine les lois existantes portant sur les coopératives et les regroupements locaux afin que des groupes de fermiers traditionnels puissent s'enregistrer comme entités légales; *b*) traduise l'information concernant la nouvelle législation dans les langues locales et les diffuse; et *c*) facilite l'enregistrement des associations.

*Mise en œuvre et rôles.* Les responsabilités sont réparties de la façon suivante:

Les *associations locales* préparent les propositions de sous-projets pour renforcer les capacités. Ces projets peuvent porter sur un thème de leur choix et peuvent se présenter sous la forme d'une formation,

de services conseils, de communication, d'une réunion nationale ou internationale d'associations, de petits investissements productifs, de la recherche et du développement agricole, etc. Les associations soumettent ensuite ces propositions au forum régional de l'association. Si une proposition est acceptée, un contrat est signé entre l'unité de gestion du projet et l'association locale, qui démarre les activités du sous-projet. L'association doit effectuer un compte rendu des progrès au forum provincial.

Le *forum provincial* adapte le manuel proposé pour l'approvisionnement et les déboursements; organise des rencontres pour débattre des priorités des associations, pour partager des expériences, pour réviser et sélectionner des propositions additionnelles faites par les associations; supervise la mise en application des sous-projets financés.

On recrute un *facilitateur professionnel* (une ONG) chargé d'aider les associations à constituer des forums régionaux et dont les fonctions incluent : *a)* diffuser localement l'information concernant le projet (ses objectifs, ses mécanismes d'approvisionnement et de déboursement) et la totalité des fonds disponibles par région pour les associations; *b)* aider les associations à sélectionner leurs représentants aux niveaux local et provincial; *c)* élaborer des règles de fonctionnement pour le forum provincial; *d)* réviser et simplifier le manuel d'approvisionnement et de déboursement avec les dirigeants des associations; *e)* former les dirigeants des associations et les membres des forums locaux et régionaux afin qu'ils puissent étudier, sélectionner et superviser les sous-projets; *f)* faire un suivi du processus; et *g)* tirer des leçons.

Une *unité de gestion financière* nationale analyse les propositions de sous-projets sélectionnées par les forums régionaux. Les documents sur lesquels l'unité de gestion fonde son analyse comprennent la proposition de sous-projet, l'approbation du forum régional et le relevé bancaire de l'association. Après avoir étudié ces documents, l'unité de gestion signe une entente avec l'association et lui transfère les fonds conformément au contrat. L'unité de gestion organise aussi aléatoirement des audits techniques et financiers des sous-projets financés.

*Voici le résumé des résultats après deux ans de mise en œuvre :*

- Parmi 4 009 associations locales admissibles, 1 480 ont soumis une proposition et 908 projets ont été retenus par le forum régional.
- L'unité de gestion financière a signé 201 contrats et transféré environ 351 000 \$ à 201 associations (1 700 \$ en moyenne par projet,

par association). Les associations ont contribué jusqu'à 20 % des coûts des sous-projets.

- La Banque et l'unité nationale de gestion financière n'ont pas la capacité nécessaire pour traiter toutes les propositions qui leur sont soumises. Un total de 707 propositions, pour un montant estimé de 1,2 million de dollars, attendent leurs contrats et leurs décaissements initiaux. L'unité de gestion financière ne parvient pas à débloquer les fonds assez rapidement en raison de problèmes administratifs au niveau de la Banque et des administrations nationales.

*L'élargissement graduel.* Les associations du Burkina Faso ont démontré qu'elles étaient capables de déterminer et de formuler des propositions pour des sous-projets, de sélectionner des fournisseurs de service et d'implanter leurs sous-projets. Le gouvernement burkinabais et les donateurs ont décidé d'étendre cette approche au pays tout entier. Le Sénégal a également expérimenté cette approche et a obtenu des résultats similaires.

## **Influencer les prises de décisions en matière de politiques publiques**

Les organisations de personnes pauvres issues de divers contextes forment des réseaux et des coalitions afin de faire front commun, de solidifier leur capacité à négocier et à influencer les prises de décisions aux niveaux local, national et mondial.

### *Le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR) au Sénégal*

Neuf fédérations nationales de producteurs ruraux du Sénégal ont formé en mars 1993 le Conseil national de concertation et de coopération des ruraux (CNCR). Leur but était de représenter les producteurs ruraux dans les négociations officielles liées au développement rural. En 2001, le CNCR regroupait dix-neuf organisations nationales de producteurs ruraux, représentant trois millions de Sénégalais de différentes régions. Le gouvernement du Sénégal reconnaît que le CNCR représente les producteurs ruraux et peut négocier en leur nom. Les activités du CNCR – qui croit fermement que les personnes vivant dans un contexte rural sont responsables de leur destinée – se concentrent sur trois objectifs :

- promouvoir le dialogue et les échanges d'expérience entre les dirigeants des organisations afin de renforcer le mouvement des agriculteurs et ses fédérations;



- représenter les intérêts des agriculteurs lors des négociations avec le gouvernement ou avec d'autres partenaires nationaux ou internationaux;
- contribuer à la promotion et au développement durable de l'agriculture familiale.

Le CNCR s'implique dans l'élaboration des politiques concernant le développement rural puis organise des rencontres ponctuelles avec le président du Sénégal (une fois par an), le premier ministre (tous les trimestres) et le ministre de l'Agriculture (une fois par mois). L'organisation participe aussi à la conception, la mise en place et le suivi de plusieurs projets financés par la Banque ou d'autres organisations, dont le Projet national d'investissement rural et le Projet de services pour les agriculteurs et les associations de producteurs.

Le succès du CNCR démontre que des négociations entre les entités chargées d'orienter les politiques nationales et les représentants des personnes pauvres peuvent favoriser l'adoption de politiques qui bénéficient aux pauvres à l'échelon local. Par exemple, le taux d'intérêt pour un emprunt variait entre 13,5 et 17,5 % dans les régions rurales en 1994. Le CNCR informa la Caisse nationale de crédit agricole et le gouvernement du Sénégal des difficultés que ces taux élevés généraient pour les fermiers sénégalais. L'année suivante, les taux d'intérêt pour les agriculteurs avaient été réduits à 7,5 %. En 1995, le CNCR souleva également auprès du ministère de l'Agriculture la question de la faible productivité des sols au Sénégal. Le CNCR et le ministère parvinrent à une entente stipulant que le gouvernement fournirait systématiquement et gratuitement du phosphate naturel (un engrais à libération lente) aux agriculteurs et à leurs organisations, améliorant grandement la productivité des sols. En échange, les groupes d'agriculteurs acceptèrent de prendre en charge la distribution de l'engrais dans les régions rurales du pays.

### *Society for the Promotion of Area Resource Centres (SPARC)*

La SPARC a été fondée en 1984 par Sheela Patel à Mumbai, en Inde. Cette organisation établit des partenariats entre des activistes professionnels au niveau local et des groupes de sans-abri<sup>13</sup>. Partout en Inde, la SPARC collabore avec Mahila Milan, un réseau de regroupements de femmes sans-abri, et la Fédération nationale des habitants des quartiers défavorisés, un réseau regroupant des représentants des quartiers défavorisés urbains. Le rôle de la SPARC est de contribuer à renforcer la capacité locale en créant et en mobilisant des organisa-

tions communautaires, en formant des responsables et en échangeant des personnes, en soutenant la prise en compte du concept de genre dans les prises de décisions, et en constituant une base de données informative sur les personnes pauvres et leurs problèmes.

Les projets de la SPARC encouragent les personnes pauvres à s'organiser elles-mêmes, à apprendre mutuellement de leurs expériences et à agir collectivement (exiger des changements de politiques, obtenir de la terre et gérer leur environnement). Par exemple, le travail de la SPARC auprès des femmes musulmanes du bidonville de Bayculla, à Mumbai, a entraîné la création de Mahila Milan en 1986. Cette organisation forme et soutient les femmes dans des groupes de crédit et d'épargne, ainsi que dans d'autres activités productives. La SPARC s'est servie de cette nouvelle organisation communautaire pour éduquer et former les habitants des quartiers défavorisés – des mères et leurs enfants, pour la plupart – afin qu'ils se regroupent pour éviter ou pour affronter la démolition et l'expulsion. Ceci leur permet de briser leur isolement et crée un sentiment de solidarité au sein de la communauté. La SPARC a garanti une marge de crédit de 3 500 000 Rs (environ 70 000 \$) du ministère de la Femme et de l'Enfant à Delhi destiné à aider Mahila Milan dans l'établissement d'une « banque du logement ». Les membres de l'organisation peuvent épargner ou emprunter de l'argent afin de faire face à des situations d'urgence ou se trouver des abris sûrs. Les membres économisaient initialement environ 5 Rs (10 cents) par jour. En 2001, environ 600 familles avaient épargné en moyenne 5 000 Rs (100 \$) pour un logement permanent futur. Près de 600 autres familles avaient accumulé un fonds d'épargne d'urgence de 1,6 million de roupies (33 000 \$) puis 1 800 membres avaient contracté des prêts individuels atteignant jusqu'à 5 000 Rs (100 \$) chacun.

Depuis 20 ans, la SPARC a étendu son partenariat à 36 villes de l'Inde, collaborant toujours avec les personnes pauvres pour renforcer la capacité organisationnelle locale. L'alliance formée par la SPARC, Mahila Milan et la NSDF a réussi à convaincre le gouvernement de fournir de nouveaux aménagements aux habitants des quartiers défavorisés et de cesser la démolition massive des taudis sans préavis. Les projets financés par la Banque mondiale ont permis à l'alliance de mettre en place de nouveaux modèles d'amélioration urbaine, dont le déplacement des habitants de quartiers défavorisés vivant près des voies ferrées.

En outre, la SPARC est activement impliquée dans des réseaux régionaux et internationaux d'associations d'habitants de quartiers défavorisés et participe à une campagne mondiale en faveur de la

sûreté des logements pour les pauvres des villes. À l'échelle régionale et mondiale, la SPARC est un membre important de l'Internationale des habitants de taudis et de bidonvilles (SDI). Ce réseau international, regroupant des fédérations nationales des habitants de taudis de douze pays, lutte au niveau populaire contre l'itinérance puis négocie et soutient les droits des habitants de taudis auprès des gouvernements. Un projet majeur du SDI permet aux habitants des taudis et de bidonvilles de visiter d'autres villages, villes ou pays et de partager leurs expériences et leurs idées. En 1992, la SPARC a organisé un échange international avec les membres sud-africains du SDI – le South African Homeless People's Federation – et cette expérience a favorisé le développement mutuel des deux communautés. L'Afrique du Sud comporte 85 groupes d'épargne qui regroupent 60 000 femmes ayant économisé 1 750 000 \$ et mis en place leur propre fédération. Le modèle s'est propagé au Zimbabwe, où il existe 17 000 épargnants, et plus récemment en Namibie, où l'on dénombre 6 000 épargnants.

### *Via Campesina*

Ce mouvement international d'agriculteurs, dont le nom signifie « à la manière paysanne », est situé au Honduras et coordonne plus de 50 organisations de petits et moyens producteurs, travailleurs agricoles, femmes rurales et communautés autochtones d'Amérique, d'Afrique, d'Asie et d'Europe<sup>14</sup>. L'organisation cherche à promouvoir la solidarité et l'unité dans la diversité parmi les organisations de petits agriculteurs qui recherchent l'équité économique et la justice sociale. Via Campesina vise aussi à renforcer la participation des femmes à la formulation des solutions destinées à améliorer leurs moyens de subsistance.

L'organisation a vu le jour en avril 1992, alors que plusieurs dirigeants agricoles d'Amérique centrale, d'Amérique du Nord et d'Europe s'étaient réunis à Managua, au Nicaragua, dans le cadre du Congrès de l'Union nationale des agriculteurs et des propriétaires de bétail. En 1999, Via Campesina a lancé une campagne mondiale pour la réforme agraire. À Toledo, aux Philippines, la réforme agraire bénéficiait aux familles d'agriculteurs, qui recevaient des terres ayant autrefois appartenu à un large domaine. Un conflit armé s'ensuivit entre les agriculteurs et les propriétaires qui tentaient de récupérer leur terre, entraînant l'incendie de plusieurs maisons de paysans, l'expulsion de certains paysans et le décès de membres des organisations paysannes. Il y a eu une campagne internationale de soutien aux familles de Toledo, et le ministère de la Réforme agraire des Philippines a reçu des centaines de lettres

à cet effet. Au vu de la pression internationale, les fonctionnaires ont obligé les propriétaires à rendre la terre aux paysans.

Via Campesina est aussi à l'origine de l'International Solidarity and Resistance Caravan. En 1999, plus de 450 fermiers du Brésil, de l'Inde et d'Europe ont formé une caravane internationale qui a traversé 12 pays européens. Son but était d'exiger que les pays les plus puissants du monde adoptent, pour leurs relations économiques internationales, un nouveau cadre de travail grâce auquel les richesses du monde ne seraient pas concentrées dans quelques sociétés internationales. Via Campesina a également été l'un des principaux organismes à se mobiliser contre l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des manifestants de plusieurs continents se sont opposés aux aliments transgéniques et aux compagnies internationales en 2000, à Seattle. Le 17 avril 2002, Via Campesina a organisé une « journée internationale des luttes paysannes » dont le but était de promouvoir la production agricole des fermiers et de s'opposer aux organismes génétiquement modifiés et aux entreprises qui les produisent. Des manifestations ont eu lieu dans plus de vingt pays.

### *La Fédération internationale des producteurs agricoles*

Fondée en 1946, la Fédération internationale des producteurs agricoles regroupe les représentants nationaux d'organisations agricoles du monde entier<sup>15</sup>. La Fédération compte près de 80 organisations membres dans 52 pays, ainsi que 42 membres associés dans 30 pays. Elle représente les producteurs agricoles du monde industrialisé et les centaines de millions de fermiers des pays en voie de développement. Elle est financée et gouvernée entièrement par ses organisations membres.

Le but premier de la Fédération est de faciliter la coopération entre les organisations de producteurs agricoles tout en assurant la sécurité des réserves alimentaires mondiales, mais elle cherche aussi à améliorer le statut économique et social des agriculteurs. La Fédération vise à promouvoir la création et le renforcement des organisations indépendantes d'agriculteurs dans chaque pays. Afin de rencontrer ces objectifs, la Fédération :

- Agit à titre de forum où les organisations nationales d'agriculteurs peuvent se rencontrer pour échanger des renseignements et des idées, souligner leurs intérêts mutuels et agir collectivement dans le sens de ces intérêts. La Fédération comporte cinq comités permanents sur l'agriculture dans les pays en voie de développe-

ment, notamment en Afrique, en Amérique du Nord et du Sud, dans la région méditerranéenne et dans les régions de l'Amérique centrale, des Andes et des Antilles.

- Informe ses membres des événements internationaux et des thèmes qui préoccupent les organisations d'agriculteurs.
- Favorise la création et le renforcement d'organisations de producteurs agricoles représentatives et indépendantes partout dans le monde grâce à des outils comme le Comité de développement corporatif. Ce comité soutient le développement de la capacité organisationnelle des organisations rurales de personnes pauvres dans les pays en voie de développement.
- Représente officiellement les agriculteurs du monde entier et fait valoir leurs préoccupations lors de rencontres internationales entre les gouvernements et d'autres organismes, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'OCDE, l'OMC et la Banque mondiale.

La Fédération a influencé de nombreuses conférences internationales. Grâce aux efforts de la Fédération lors du Sommet mondial des Nations Unies pour le développement social à Copenhague en 1995, les gouvernements de la planète ont reconnu que les organisations d'agriculteurs étaient un pilier de la société civile. Lors du Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, la Fédération a présenté une déclaration où les agriculteurs du monde entier s'engageaient à préserver l'environnement. Selon une organisation allemande d'agriculteurs, cette déclaration a non seulement eu un impact important sur les organismes internationaux membres de la Fédération, mais aussi sur les gouvernements nationaux. « En Allemagne, nous nous sommes appuyés sur cette résolution afin d'influencer les politiques nationales, et pour prouver à notre gouvernement que les agriculteurs allemands partageaient les mêmes points de vue que les autres agriculteurs de la planète<sup>16</sup>. »

Depuis 1989, la Fédération travaille également à renforcer les liens entre les organisations d'agriculteurs et les instituts de recherche. Elle a organisé des rencontres qui ont permis de reconnaître les besoins réels des agriculteurs et de les inclure dans les programmes de recherche. Enfin, elle a implanté des projets destinés à rapprocher les organisations d'agriculteurs et les instituts de recherche au Burkina Faso, au Kenya, en Zambie et au Zimbabwe.

## Notes

1. Cette introduction a été tirée de Narayan et Shah, 2000.

2. Hussi *et al.*, 1993.
3. Rondot et Collion, 2001.
4. CIRAD/ODI, 2001.
5. Cette partie est inspirée de Candler, s.d., et Banque mondiale, 1997.
6. Cette partie est inspirée de van Zyl, Sonn et Costa, 1995.

7. Le terme FUMAC se rapporte aux projets communautaires municipaux du nord-est du Brésil, qui sont encadrés par les Programmes de réduction de la pauvreté rurale et financés par la Banque mondiale. Grâce aux FUMAC, l'approbation des sous-projets est déléguée aux conseils municipaux, dont 80 % sont composés de membres d'associations bénéficiaires potentielles et de représentants de la société civile.

8. Cette partie est inspirée de Narayan et Shah, 2000.
9. Voir aussi le développement communautaire au chapitre 13.

10. Cette section a bénéficié de la contribution de David Groenfeldt. Elle est inspirée de INPIM, 1998; et Konishi, 2001.

11. Cette partie est inspirée de Banque mondiale, 2001.

12. Cette section est basée sur des entrevues personnelles avec le facilitateur du projet et sur des rapports trimestriels du Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI).

13. Cette partie est inspirée de Narayan et Shah, 2000. Les « taudis de trottoirs » sont des structures improvisées aux abords des trottoirs ou autres allées pavées dans les grands centres urbains. Pour plus d'information, voir le site Internet de SPARC : [www.sparcindia.org](http://www.sparcindia.org)

14. Cette partie est inspirée de Narayan et Shah, 2000.

15. Cette partie est inspirée du site Internet de la Fédération : [www.ifap.org](http://www.ifap.org)

16. IFAP, 2002.

## Références

- Banque mondiale. 1997. « India, Second National Dairy Project », Washington, D.C., Unité sectorielle du développement rural et de l'agriculture, Groupe thématique sur les ressources animalières, Implementation Completion Report 16218.
- Banque mondiale. 1999. « Zimbabwe Farmers' Union », Washington, D.C., Département du développement rural, étude de cas préparée pour l'atelier « Agricultural Producer Organizations: Their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction », 28 au 30 juin. En ligne : <http://wbln0018.worldbank.org/essd/essd.nsf/producer/casestudies>
- Banque mondiale. 2001. « A Revised Forest Strategy for the World Bank Group », Washington, D.C., Réseau Développement écologiquement et socialement durable, document préliminaire préparé pour le Forest Policy Implementation Review and Strategy.
- Beaudoux, Elian, Andre Borque, Marie-Hélène Collion, Jean Delion, Dominique Gentil, Charles Kabuga, Jurgen Schwettman et Ashih Shah. 1994. « Farmer Empowerment in Africa through Farmer Organizations: Best Practices », Washington, D.C., Banque mondiale, Africa Technical Department, Departmental Working Paper 14.

- Candler, Wilfred. s.d. « Operations Flood: The Cooperatives' Role », document préparé pour la Banque mondiale, Unité sectorielle du développement rural et de l'agriculture, Groupe thématique sur les ressources animalières. En ligne: [http://essd.worldbank.org/rdv/RDVWeb.nsf/Animal/dairy\\_master](http://essd.worldbank.org/rdv/RDVWeb.nsf/Animal/dairy_master)
- CIRAD/ODI. 2001. « The Role of Rural Producers' Organizations in the World Bank Rural Development Strategy: Reaching the Rural Poor », *Cirad-tera* 17/01, Montpellier (France), Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD) et Overseas Development Institute (ODI).
- Delion, Jean. 2000. « Producer Organizations-Donors Partnership in Project Implementation: Risk and Precautions from a Social Perspective », Washington, D.C., Banque mondiale, Agriculture Knowledge and Information Systems, Groupe thématique sur les associations de producteurs.
- Hussi, Pekka, Josette Murphy, Ole Lindberg et Lyle Brenneman. 1993. *The Development of Cooperatives and Other Rural Organizations: The Role of the World Bank*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- IFAP (International Federal of Agricultural Producers). 2002. « About IFAP », Paris. En ligne: <http://www.ifap.org/about/federate.html>
- INPIM. 1998. « Country Updates: Albania », *INPIM Newsletter*, no 7, Washington, D.C., mai. En ligne: <http://www.inpim.org/Library/Newsletter/newsletter.html>
- Konishi, Toru. 2001. « Albania Irrigation Rehabilitation Project: In the Context of Community Driven Development », Washington, D.C., Banque mondiale, Développement écologiquement et socialement durable, Département du développement social, document présenté lors de l'atelier « Community Driven Development in ECA: Experience with Water Users' Associations », 27 mai.
- Narayan, Deepa et Talat Shah. 2000. « Connecting the Local to the Global: Voices of the Poor », Washington, D.C., Banque mondiale, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Secteur de la lutte contre la pauvreté, document préliminaire présenté lors de l'atelier « Local to Global Connectivity for Voices of the Poor », 11 au 13 décembre.
- Rondot, Pierre et Marie-Hélène Collion (éds). 2001. « Agricultural Producer Organizations: Their Contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction – Report of a Workshop, Washington, D.C., 28-30 June 1999 », Washington, D.C., Banque mondiale, Département du développement rural.
- van Zyl, Johan, Loretta Sonn et Alberto Costa. 1995. « Decentralized Rural Development, Enhanced Community Participation and Local Government Performance: Evidence From Northeast Brazil », dans L. Coirolo, K. McLean, M. Mokoli, A. Ryan, P. Shah et M. Williams, *Community Based Rural Development: Reducing Poverty from the Ground Up*, Washington, D.C., Banque mondiale.



## Chapitre 18

# Les réformes juridiques et judiciaires

*Cette section a été rédigée par Talat Shah en collaboration avec Waleed Malik et sous la supervision de Deepa Narayan.*

Au milieu de l'année 2002, plus de 400 projets financés par la Banque mondiale comportaient des composantes liées à la réforme juridique ou judiciaire, dont 30 projets autonomes approuvés dans cinq régions. La primauté du droit et le bon fonctionnement du système judiciaire protègent le climat d'investissement tout en veillant aux moyens de subsistance des personnes pauvres et à leur bien-être<sup>1</sup>. C'est ce constat qui est à l'origine des projets de réforme juridique et judiciaire de la Banque mondiale. Ces projets sont généralement implantés sur une période de deux à cinq ans par l'intermédiaire d'un renforcement des institutions, d'une assistance technique, de la formation et de l'innovation, de prêts à des programmes évolutifs, de subventions du Fonds de développement institutionnel ou sur la base de conseils de la part du service juridique<sup>2</sup>. Dans cette section, nous examinons l'impact de quatre projets de réformes juridiques et judiciaires innovateurs entrepris par la Banque en Amérique latine et dans les Antilles.

## **Le Projet de réforme judiciaire au Guatemala**

**E**n octobre 1999, un prêt pour un programme évolutif de 33 millions de dollars (sur une période de cinq ans, soit jusqu'en juin 2004) a été accordé au Projet de réforme judiciaire du Guatemala. Le projet vise à raffermir la confiance du public envers le système judi-



ciaire en le rendant plus efficace, accessible et crédible, et en s'assurant que l'application de la loi soit cohérente et équitable.

Le projet s'est dessiné en tenant compte des points de vue d'une large palette d'intervenants issus du gouvernement et de la société civile. Plus de 1 000 personnes ont participé à ce processus participatif d'évaluation innovateur, dont des juges et des représentants d'agences gouvernementales, d'écoles de droit, du secteur privé et de la société civile. Cette participation sans précédent des citoyens à l'élaboration d'une réforme judiciaire a permis de cibler plusieurs problèmes: la piètre performance de l'appareil judiciaire, l'accès limité des citoyens à la justice, la corruption, la gestion inefficace des institutions, la perception négative de la branche judiciaire par le public. Les citoyens, en tant qu'utilisateurs des services judiciaires, ont le droit et le devoir de contribuer à la conception et à la mise en œuvre des réformes. Cette idée s'est inscrite au cœur du projet, dont le but premier était de répondre aux préoccupations et aux problèmes que les personnes avaient soulevés. Ainsi, les réformes ont contribué à rapprocher les gens de la loi.

### **Les impacts du projet**

Deux années après son implantation, le projet avait contribué à renforcer de manière significative l'appareil judiciaire et à faciliter grandement l'accès du public à la justice. Le projet soutenait une augmentation budgétaire de 50 % pour la branche judiciaire, ce qui a permis d'embaucher et de former 30 nouveaux juges, dont de nombreuses femmes. Par ailleurs, le nombre de tribunaux régionaux a augmenté, permettant à davantage de personnes d'y avoir recours. Les procédés et les plans du tribunal ont été simplifiés et son accès a été facilité. Par exemple, avant la réforme, cela pouvait prendre de cinq à six mois pour enregistrer une procuration ou déposer une demande de divorce. Après le remaniement du système judiciaire, les mêmes démarches ne nécessitaient plus que 24 heures.

Les Guatémaltèques autochtones, qui vivent principalement dans des régions rurales éloignées, étaient fort négligés, et plusieurs mécanismes avaient été conçus pour améliorer leur accès à la justice. Afin de rendre le système juridique plus accessible et réceptif à la population autochtone, on a offert une formation en langues indigènes aux juges et aux interprètes. Le succès du programme initial de formation a entraîné une augmentation spectaculaire des demandes pour une telle formation parmi les juges et les employés du tribunal<sup>3</sup>.

En outre, le projet a permis à des agglomérations dépourvues de juges d'obtenir les services d'un juge de paix grâce au Programme des juges de paix du Guatemala. En 2001, 50 % des juges guatémaltèques étaient des juges de paix. On a étendu leur pouvoir, leur donnant la possibilité d'examiner les affaires, de rendre la justice et d'accélérer la gestion des affaires. Cette réforme a augmenté la productivité et l'efficacité de l'appareil judiciaire dans son ensemble de manière importante.

En plus de ces améliorations au niveau des procédures, le Guatemala a voté un code d'éthique judiciaire en avril 2001. Cette loi est à l'origine de décisions sans précédent de la part des tribunaux. Par exemple, la Cour suprême du Guatemala a jugé l'affaire d'un général accusé du meurtre d'un religieux haut placé et l'a condamné. La Cour suprême a également refusé l'immunité à un haut membre du Congrès (un ancien général), décrétant sans équivoque qu'il devait se soumettre à un procès dans le cadre du droit international concernant les droits de l'homme. Le public avait toujours cru que les militaires et les hommes politiques étaient au-dessus des lois. De telles décisions ont donc une grande valeur symbolique et indiquent au public que la réforme judiciaire est sérieuse et digne de confiance.

### **L'accès à l'information**

Le projet de réforme judiciaire du Guatemala s'intéresse de manière particulière aux communications sociales afin de promouvoir l'accès public à l'information juridique et d'améliorer l'information et la communication au sein de l'appareil judiciaire. En 2001, on a ouvert un centre public d'information sur la Cour suprême dans la capitale grâce au soutien du projet. Des centres d'information similaires ont aussi été établis dans d'autres centres urbains. En outre, des campagnes d'éducation publiques ont aussi sensibilisé le public au « nouvel » appareil judiciaire, et un site Internet où le public peut accéder directement aux procédures judiciaires et aux décisions a été mis sur pied<sup>4</sup>. De cette manière, chacun peut adresser une plainte ou recevoir des mises à jour judiciaires par courrier électronique.

Il existe plusieurs mécanismes pour améliorer le flux d'information au sein des tribunaux et aider le personnel judiciaire à se professionnaliser. Un réseau intranet pour l'appareil judiciaire a permis d'améliorer la communication entre les juges et avec d'autres fonctionnaires de la cour, et a été particulièrement utile aux juges des régions rurales et éloignées. Un programme destiné à combler la

fracture numérique est en cours de développement (un essai pilote a eu lieu en 2001) afin d'offrir une formation à distance aux juges des régions et promouvoir le partage des connaissances au sein du corps judiciaire.

### **La démarginalisation par la participation**

L'ouverture d'un bureau du défenseur public a permis aux personnes pauvres d'accéder équitablement à la justice. Des centres de conciliation et de médiation, qui peuvent remplacer certains tribunaux, ont été essayés avec succès et seront bientôt implantés dans tout le pays. La population locale a très bien accueilli les centres de médiation pilotes dans les régions autochtones. Dans les régions qui n'en bénéficient pas encore, la demande publique pour le développement de tels centres est très forte.

À Santa Cruz del Quiché en janvier 2001, on a tenu un premier atelier destiné à former les juges des régions autochtones à la différence culturelle. Soixante et un juges et membres du personnel auxiliaire de 5 des 21 municipalités de Quiché ont pris part au programme participatif. Le programme incluait des activités pratiques et interactives, des jeux de rôles, des présentations et des groupes de discussion. Les préoccupations majeures exprimées par les participants portaient sur la langue et les barrières culturelles, car la cour de justice officielle guatémaltèque ne siège qu'en espagnol. Les participants ont recommandé que les juges locaux et leur personnel suivent une formation dans la langue quiché. À la fin de l'atelier, les participants se sentaient mieux outillés pour intégrer la différence culturelle à leur travail<sup>5</sup>.

### **La responsabilisation**

Afin de permettre au public d'exercer une plus grande surveillance sur le corps judiciaire, on a institué un programme anticorruption dans le cadre du projet. Le programme inclut des mesures préventives et de contrôle qui simplifient les procédures disciplinaires pour les juges, des mesures imposant la divulgation des renseignements concernant le personnel judiciaire et les juges, puis des mesures qui incitent la population à exprimer ses inquiétudes face à l'appareil judiciaire et à corriger les mauvaises pratiques. En outre, les groupes d'intervenants extérieurs ayant participé à la consultation initiale continuent à s'impliquer dans divers aspects de la mise en œuvre du projet, de son contrôle et de son évaluation.

## **Les fruits de l'expérience**

Avec ce projet, on a démontré comment la vaste participation d'intervenants extérieurs permet de circonscrire les domaines où une réforme judiciaire est nécessaire, ce qui a pour effet d'augmenter la confiance du public envers le système judiciaire. L'expérience démontre aussi que les projets qui sont construits à l'aide de méthodes participatives sont davantage susceptibles d'adopter des pratiques participatives lors de l'application et de l'évaluation. En utilisant les langues locales et en établissant des succursales et des services à proximité des personnes pauvres, on sera mieux en mesure de les atteindre. Afin d'assurer la durabilité des réformes judiciaires et juridiques, il importe de promouvoir la transparence, la diffusion de l'information et les améliorations techniques.

## **Le Projet de la modernisation de la Cour suprême du Venezuela**

**P** réparé en 1997 grâce à une méthodologie participative, le Projet de la modernisation de la Cour suprême du Venezuela a bénéficié d'un prêt de 4,7 millions de dollars jusqu'en juin 2001. Le projet a été conçu pour renforcer l'appareil judiciaire et le rendre plus accessible au public. Son élaboration a tenu compte des évaluations rigoureuses effectuées par des intervenants variés (juges, juges adjoints, personnel administratif, organisations de la société civile, etc.) lors d'ateliers de travail d'une journée ou deux<sup>6</sup>.

### **Les impacts**

Le projet a amélioré le fonctionnement de l'appareil judiciaire et l'accès du public au système. Grâce au projet, des amendements constitutionnels stipulent désormais que 2 % du budget fédéral annuel revient au département de la justice, que le département est financièrement et politiquement indépendant et ouvert à l'examen public. Le projet favorise la coordination entre des agences du secteur judiciaire autrefois antagonistes, afin de leur permettre d'atteindre une compréhension mutuelle, de déterminer leurs lacunes politiques et de tirer profit des possibilités de collaboration.

### **L'accès à l'information**

Les réformes adoptées dans le cadre du projet de modernisation ont augmenté l'accès à l'information pour les juges et le public. En juillet

1999, un code de procédure pénale a éliminé les procès secrets et a introduit des procédures moins compliquées et des procédures orales destinées à favoriser des procédés et une utilisation des ressources plus transparents. Un cédérom a été conçu pour simplifier la formation des employés du secteur judiciaire et la diffusion des nouveaux règlements. Les juges vénézuéliens participent désormais au réseau virtuel international IUDICIS de partage des connaissances judiciaires, ce qui signifie qu'ils sont mieux informés en matière de loi, s'approprient davantage leur travail et en sont plus fiers.

La Cour suprême a d'ailleurs lancé un site Internet et commencé à diffuser en ligne ses décisions pour le bénéfice du public<sup>7</sup>. Des guichets d'information publique ont été installés dans les tribunaux rénovés afin de permettre à la population de suivre les dossiers et d'obtenir des renseignements sur l'appareil judiciaire. Certains guichets sont entièrement automatisés, offrant ainsi à la communauté un accès instantané à la justice. Les Vénézuéliens peuvent également suivre une nouvelle émission télévisée qui augmente la prise de conscience des gens face à la loi et leur indique comment ils peuvent accéder plus facilement à la justice.

### **La responsabilisation**

Les juges vénézuéliens dirigent eux-mêmes la mise en œuvre du projet de modernisation. Afin de favoriser le dialogue public, on a créé une unité spéciale qui a été dotée en personnel compétent, formée et approvisionnée en ressources afin qu'elle agisse à titre de forum. Lorsque de nouveaux juges en chef sont nommés à la Cour suprême, ils sont soumis à l'examen du public au moyen d'une couverture médiatique, ce qui est une forme de participation unique de la société civile. En 2000, lors d'un processus de nomination, la liste des candidats finalistes a été publiée dans les quotidiens vénézuéliens et sur Internet afin de solliciter l'opinion des citoyens avant la décision finale. Un procédé similaire est présentement en développement pour évaluer publiquement tous les juges du pays.

### **La capacité organisationnelle locale**

En réponse aux consultations menées auprès de la société civile, 45 ONG se sont regroupées dans la première année du projet pour former l'Alianza Social para la Justicia. Les membres de cette alliance protectrice prennent part activement aux activités concernant la réforme judiciaire. La Banque mondiale a contribué à rapprocher ces

ONG, qui ont mis leurs priorités et leurs préoccupations en commun et présentent maintenant des plans de réforme et de mise en application conjoints. Grâce à Internet, les ONG ont pu se rapprocher, partager l'information et constituer une alliance. L'Alianza a présenté des idées nouvelles et s'est engagée à faire pression afin d'obtenir des changements. La structure composite a aussi permis aux alliés de partager et de compiler l'information, de renforcer leur capacité organisationnelle, et d'améliorer leur rayonnement et leurs compétences en communication.

### **Les fruits de l'expérience**

Ce projet démontre combien il est nécessaire d'obtenir un important soutien public en plus de l'engagement, de la direction et des capacités techniques du gouvernement en vue de fonder l'assise des changements judiciaires. Les retombées d'une modernisation effectuée en partenariat avec la société civile et les juges sont positives. La qualité de la justice qui en résulte bénéficie aux tribunaux et aux communautés.

## **Le Projet de réforme judiciaire en Équateur**

**E**n avril 1995, la Banque mondiale a approuvé un prêt de 10,7 millions de dollars destiné au Projet de réforme judiciaire en Équateur. Cet argent devait aller à la gestion des dossiers administratifs, aux centres de médiation, à un programme de formation sur les droits juridiques et les procédures, ainsi qu'au remaniement et au développement des infrastructures de la cour. Afin d'aider les femmes pauvres et leurs enfants à exercer leurs droits et d'améliorer leurs conditions socioéconomiques, on a mis sur pied un sous-projet d'aide juridique. Financé à concurrence de 256 780 \$ sur 2 ans, ce projet a permis d'ouvrir 5 cliniques d'aide juridique dans les villes de Quito, Guayaquil et Cuenca. Il avait été prévu que chaque clinique fonctionnerait et serait établie sous l'égide de l'une des ONG équatoriennes locales et nationales suivantes: Centro Ecuatoriano de Promoción y Acción de la Mujer, Fundación Maria Guare, et Corporación Mujer a Mujer.

### **Les impacts**

Sur une période de deux ans, soit d'avril 1988 à mars 2000, le projet pilote a offert des services de représentation et de consultation juridiques et des services de conseil et d'arbitrage à près de 17 000 femmes

pauvres (le coût du projet étant d'environ 15 \$ par client). Dans la majorité des cas, les femmes de Quito et de Guayaquil consultaient les services juridiques pour obtenir une pension alimentaire, pour faire cesser la violence conjugale exercée à leur endroit ou pour intenter une poursuite. Le projet a également bénéficié indirectement à 50 000 personnes supplémentaires, pour la plupart des enfants ou des membres de la famille des clientes.

Une évaluation du sous-projet a révélé que les femmes atteignaient des résultats plus satisfaisants lorsqu'elles utilisaient les services d'aide juridique des ONG que lorsqu'elles faisaient appel à des juristes privés pour plaider leur cause<sup>8</sup>. Par exemple, comparativement aux femmes qui statuaient de manière traditionnelle, les femmes qui avaient recours aux services d'aide juridique obtenaient une pension alimentaire de 20 à 50 % supérieure en moyenne. Alors qu'une injonction pouvait habituellement prendre plusieurs semaines à obtenir pour un avocat privé, les clients de l'aide juridique les obtenaient plus rapidement, en deux ou trois jours environ. Les centres d'aide juridique des ONG sont si efficaces que la demande dépasse maintenant l'offre. Les femmes des classes moyennes et aisées aimeraient elles aussi pouvoir utiliser ces services.

Le travail et le rayonnement des centres d'aide juridique ont contribué à faire prendre conscience à la communauté que la violence conjugale était une violation des droits de l'homme. Les centres ont aussi renforcé les relations des ONG avec les médias, accru le respect de la justice pour les ONG, et initié des changements en matière de politiques. Par exemple, la municipalité de Santa Elena étudie avec minutie une proposition pour un nouveau code de la famille et un plan de développement stratégique qui tiendraient compte des rapports sociaux entre les sexes.

### **L'accès à l'information**

Les centres d'aide juridique répondent aux préoccupations des femmes en leur faisant connaître leurs droits. Ces organismes font connaître leurs activités par des programmes radio, des brochures et prospectus, des panneaux d'information lors d'événements communautaires, des rencontres avec les groupes de femmes et d'autres activités publiques. Cette méthode a un immense rayonnement et permet de toucher le public en général et les femmes pauvres en particulier. Les samedis et dimanches, des brigades mobiles desservent

directement les régions éloignées où avocats et bureaux juridiques n'existent pas.

### **La capacité organisationnelle locale**

Le projet pilote a accentué la capacité organisationnelle locale en améliorant le recrutement, la technologie et la formation des ONG locales qui délivrent l'aide juridique. Ces ONG sont indispensables à l'implantation de centres d'aide juridique. Les équipes de chaque centre ont pu assister à des ateliers de travail sur la médiation, la procédure à suivre en cas de crise, les pensions alimentaires, la défense des droits des femmes et des enfants, la coordination des ressources communautaires, les différences entre les sexes en matière de justice, la prévention de la violence et l'éducation et la formation.

La capacité organisationnelle accrue de ces ONG se reflète dans les améliorations remarquables notées au niveau de la qualité, de l'étendue et de la portée géographique des services proposés aux femmes pauvres. Par exemple, en raison d'une forte demande pour ces services, les heures d'ouverture des centres ont été prolongées afin qu'ils puissent aider davantage de clients. Les ONG participantes ont aussi développé une base de données comprenant les nombreux cas traités. Cette base de données divulgue des renseignements abondants sur les besoins et les caractéristiques de la population bénéficiaire. Ces renseignements seront utiles aux efforts futurs pour promouvoir l'accès des femmes au droit et à la justice et pour combler leurs besoins en santé publique.

### **Les fruits de l'expérience**

Ce projet démontre que les centres d'aide juridique constituent un complément essentiel à l'appareil judiciaire officiel puisqu'ils aident les populations démunies à accéder à la justice de façon équitable. En offrant une aide juridique, psychologique et médicale, les centres prouvent que l'utilisation d'une approche intégrée peut aider les femmes pauvres à solutionner leurs problèmes à long terme. Offrir des services d'aide juridique durables aux populations pauvres demeure un défi d'envergure. Malgré le succès indéniable des centres d'aide juridique destinés aux femmes en Équateur, il n'existe pas de mécanismes financiers à long terme pour assurer leur durabilité. Les femmes pauvres ne sont pas en mesure de payer les transports ou les frais judiciaires rattachés aux services, même lorsqu'ils sont gratuits. Il importe donc de trouver des mécanismes financiers de rechange.



Depuis la fin du projet pilote (en juin 2002), le personnel du projet recherche un partenaire privé pour contribuer au financement des centres et envisage la possibilité d'offrir les services en fonction d'une échelle de prix variable.

## **Le Projet des droits de propriété urbains au Pérou**

**A**u Pérou, la plupart des citoyens pauvres squattent sur des terres de propriété publique. Ils n'ont aucun droit officiel en tant que citoyens ou propriétaires. Afin de remédier à ce problème, le Pérou a initié des réformes juridiques à la fin des années 1980 et au début des années 1990 pour renforcer les droits de propriété. En 1996, le président Fujimori a annoncé au public sa volonté de régulariser 1,6 million de propriétés urbaines d'ici 2001. Pour officialiser les droits de propriété, il faut apporter des améliorations institutionnelles aux systèmes juridique et bureaucratique afin que les squatters puissent obtenir et enregistrer des titres fonciers. Les pauvres qui n'ont pas un droit de propriété assuré ne peuvent recueillir les bénéfices sociaux ou financiers liés à la propriété foncière. Par exemple, ils ne peuvent pas offrir leurs maisons ou leurs terres en garantie lors d'un prêt ni léguer leur propriété à leurs enfants. De plus, les institutions de crédit ne sont pas portées à offrir des services financiers à cette population.

Une agence nationale autonome responsable d'officialiser les propriétés existantes dans les quartiers pauvres des villes avait réussi à enregistrer 200 000 propriétés de ce genre au début de l'année 1998. Les procédures ont été simplifiées et rendues plus transparentes, le coût d'enregistrement d'un titre de propriété a chuté de 2 000 à 50 \$, et la durée des démarches est passée de 15 ans à 6 semaines ou moins. En août 1998, la Banque mondiale a approuvé le Projet des droits de propriété urbains et lui a versé 38 millions de dollars. Ce programme devait favoriser l'implantation, auprès de quartiers particulièrement pauvres de certaines villes péruviennes, d'un système peu onéreux et facile d'utilisation pour enregistrer officiellement et de manière durable les droits de propriété. S'inspirant du programme national du Pérou, le projet s'est engagé à enregistrer un million de propriétés additionnelles dans huit zones urbaines d'ici 2001.

## **Les impacts du projet**

Les réformes réglementaires du Projet des droits de propriété urbains au Pérou ont réduit de manière spectaculaire les frais et le temps nécessaires à l'enregistrement d'un bien. Les pauvres urbains peuvent enregistrer leurs propriétés plus facilement et de façon plus abordable, et devenir ainsi des citoyens « légitimes ». Les réformes institutionnelles ont été très efficaces. En août 2000, le projet avait permis à presque sept millions de péruviens d'assurer leurs titres fonciers, pour une valeur collective d'environ 4 milliards de dollars. En introduisant les propriétés urbaines nouvellement officialisées sur les marchés de capitaux organisés, leur valeur a augmenté de plus de 1,7 milliard de dollars depuis le début du projet<sup>9</sup>.

Une évaluation sociale comprenant des consultations avec des intervenants clés et des bénéficiaires à tous les niveaux a servi de procédé itératif pour concevoir, tester et adapter les stratégies de délivrance des titres de propriété au niveau des quartiers. L'introduction de droits de propriété officiels affecte les communautés de différentes manières. Les péruviennes se sont vu accorder des droits égaux en matière de propriété. En revanche, l'impact sur les organisations de quartiers a été mitigé. Dans certaines cas, elles ont été affaiblies par la propriété individuelle, alors que dans d'autres les communautés sont mieux organisées pour offrir des services sociaux aux résidents. Le projet est hautement politisé au Pérou en raison des succès qu'il a remporté en accordant aux pauvres des biens tangibles.

## **L'accès à l'information**

Le projet favorise les flux d'information réguliers et multidirectionnels. On planifie par exemple des rencontres régulières avec les intervenants et des visites hebdomadaires chez les communautés participantes afin de solliciter leur opinion sur le projet. Le processus de rayonnement comprend aussi deux agences publiques, la Commission chargée de formaliser les propriétés informelles (COFOPRI) et l'Office d'enregistrement cadastral urbain (RPU). Celles-ci rendent visite aux bénéficiaires dans leurs communautés plutôt que d'attendre que les citoyens fassent eux-mêmes cette démarche<sup>10</sup>. Avant que la COFOPRI commence son porte-à-porte pour recueillir des données relatives à la propriété, les dirigeants de la communauté organisent des réunions communautaires pour faciliter le déroulement du programme de formalisation.

Les avantages liés à l'enregistrement des propriétés et le processus d'enregistrement sont largement répandus dans les médias. On encourage les habitants à fournir de l'information concernant leur propriété aux agences gouvernementales chargées d'enregistrer et d'attribuer les titres. Les résidents s'organisent pour obtenir des certificats d'enregistrement et produire les preuves de propriété. La procédure d'enregistrement s'effectue maison par maison, afin de vérifier que les demandeurs soient bien les propriétaires du bien.

### **La responsabilisation**

À l'aide de contrôles sociaux et économiques, le projet surveille l'impact de la formalisation des propriétés sur les communautés locales. Le directeur général du projet (qui est aussi le coordinateur national de la formalisation) est responsable des résultats. Un comité de gestion du projet, composé à part égale de représentants de la COFOPRI et du RPU, supervise l'implantation et la réalisation des objectifs du projet, et prend les décisions stratégiques qui s'imposent. Les conflits entre les membres de la communauté sont résolus au sein d'une assemblée où l'on aborde les problèmes liés à la direction, à la propriété foncière et aux conditions d'occupation. Grâce à cette structure d'arbitrage pour les conflits liés à la propriété foncière, les gens sont moins portés à se tourner vers les tribunaux pour revendiquer ou pour empêcher la délivrance d'un titre. Un système de médiation et de conciliation pour trancher les conflits entre les squatters et les propriétaires privés est en cours de développement.

Le concept du projet a été développé il y a dix ans par Hernando de Soto à l'Institute Libertad y Democracia, un institut de recherche péruvien. La Banque mondiale et l'institut ont collaboré pour donner une dimension nationale au concept et encourager le développement des organisations locales et des institutions qui pourraient prendre en charge le projet. Une somme de 13,07 millions de dollars finance les efforts pour renforcer les institutions et soutenir les capacités administratives et institutionnelles du RPU et de la COFOPRI afin qu'ils soient viables à long terme.

### **La capacité organisationnelle locale**

Le processus participatif continu a impliqué de nombreux intervenants multidisciplinaires. Les réformes ont eu un impact sur les organisations de quartiers qui sont implantées dans les nouvelles communautés urbaines informelles et qui sont responsables d'acqué-

rir et de distribuer les terres. Dans certains cas, le processus de formalisation a affaibli les organisations de quartier; dans d'autres, les organisations ont évolué et proposent désormais des services sociaux à la communauté. Les agglomérations urbaines ont également constaté la croissance d'organisations bénévoles fonctionnelles (cuisines communautaires, clubs de mamans, associations de parents, associations sportives) habituellement gérées par des femmes et offrant un filet de sécurité social aux plus démunis. Ceci a renforcé le rôle des femmes dans ces communautés.

## Les fruits de l'expérience

Le succès du Projet des droits de propriété urbains repose sur l'analyse minutieuse des besoins des citoyens et des préoccupations des personnes pauvres au moyen d'études. Le processus itératif qui consiste à concevoir, tester et adapter les stratégies d'attribution des titres fonciers à l'échelon local a conduit au développement d'un processus d'enregistrement des biens réceptif et concis. Le projet contribue à intégrer les familles à faible revenu à la réalité urbaine plus large. Il crée aussi des droits et des devoirs qui encouragent les petits propriétaires à coopérer avec le gouvernement et le secteur privé.

## Notes

1. Dietrich, 2000; Hammergren, 2000; Van Puymbroeck, 2001; et Banque mondiale, 2001b.
2. Pour un survol des projets de réforme légale et judiciaire de la Banque mondiale, voir Banque mondiale, 2001b.
3. Ohman, 2001a.
4. Extranet judiciaire du Guatemala : <http://www.organismojuducial.gob.gt/index.html>
5. Ohman, 2001b.
6. Malik, 2001.
7. Site Internet de la Cour suprême du Venezuela : <http://www.tsj.gov.ve>
8. Rodríguez, 2000.
9. Panaritis, 2001b.
10. Établie en 1996, la COFOPRI (Comisión de Formalización de la Propiedad Informal) est une institution publique décentralisée responsable de promouvoir l'accès à la propriété formelle et aux titres de propriété afin de garantir aux individus le droit à la propriété privée. Le RPU (Registro Predial Urbano) a vu le jour en 1996 afin de permettre aux résidents de quartiers défavorisés et aux squatters d'enregistrer des propriétés situées dans ces endroits. Cet organisme a une autonomie technique, administrative, économique et financière. Depuis 1996, le RPU et la COFOPRI ont permis l'enregistrement de plus de 1 million de titres et de 1,4 million de propriétés (Panaritis, 2001b).

## Références

- Banque mondiale. 2001a. « Argentina Legal and Judicial Sector Assessment », Washington, D.C., Banque mondiale, Bureau du vice-président, Service juridique. En ligne : <http://www4.worldbank.org/legal/publications/argentina-final.pdf>
- Banque mondiale. 2001b. « Initiatives in Legal and Judicial Reform », Washington, D.C., Banque mondiale, Bureau du vice-président, Service juridique. En ligne : <http://www4.worldbank.org/legal/publications/initiatives-final.pdf>
- Dietrich, Mark K. 2000. « Legal and Judicial Reform in Central Europe and the Former Soviet Union: Voices from Five Countries », Washington, D.C., Banque mondiale, Bureau du vice-président, Service juridique. En ligne : [http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr\\_eca.pdf](http://www4.worldbank.org/legal/publications/ljr_eca.pdf)
- Hammergren, Linn. 2000. « Can Law and Institutions Give Voice to the Poor ? », *PREM News*, Washington, D.C., Banque mondiale, 12 juin.
- Malik, Waleed H. 2001. « Challenges of Forging Civil Society Partnerships for Judicial Reform », Washington, D.C., Banque mondiale. En ligne : <http://www1.worldbank.org/publicsector/legal/venezuelapaper.doc>
- Ohman, Nina. 2001a. « Cultural Sensitivity: Judges in Indigenous Areas #1110 », Washington, D.C., Banque mondiale, premier rapport pour le compte du Development Marketplace, mars. En ligne : <http://www.developmentmarketplace.org/report1.pdf>
- Ohman, Nina. 2001b. « Cultural Sensitivity: Judges in Indigenous Areas #1110 » Washington, D.C., Banque mondiale, deuxième rapport pour le compte du Development Marketplace, juin. En ligne : <http://www.developmentmarketplace.org/ProgressReporttwo1110.pdf>
- Panaritis, Elena. 2001a. « Do Property Rights Matter? An Urban Case Study from Peru », *Global Outlook: International Urban Research Monitor*, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars et le United States Department of Housing and Urban Development, vol. 1, avril, p. 20-22.
- Panaritis, Elena. 2001b. « Real Property: A Basis for Market Development (Establishing Property Rights in Peru) », Washington, D.C., Banque mondiale, Urban Land and Real Estate Unit, Département du développement urbain.
- Rodríguez, Marcela. 2000. « Empowering Women: An Assessment of Legal Aid Under Ecuador's Judicial Reform Project », Washington, D.C., Banque mondiale, Bureau du vice-président, Service juridique. En ligne : <http://www4.worldbank.org/legal/publications/Empowering-Women-web.pdf>
- Van Puymbroeck, Rudolf V. 2001. *Comprehensive Legal and Judicial Development: Toward an Agenda for a Just and Equitable Society in the 21<sup>st</sup> Century*, Washington, D.C., Banque mondiale.



# Chapitre 19

## Les études diagnostiques

*Cette section a été rédigée par Nick Manning et Laura Bures.*

Le renforcement des institutions publiques favorise le travail de la Banque mondiale dans tous les secteurs. La plupart des activités de la Banque se font en liaison avec des institutions du secteur public qui soutiennent (ou devraient soutenir) l'élaboration des politiques et la prestation de services, et qui assurent la surveillance et la responsabilisation<sup>1</sup>. Les « Études diagnostiques des institutions et de la gouvernance » sont des rapports qui analysent le fonctionnement des institutions publiques essentielles. Ils s'articulent autour de trois points : ils mesurent d'abord les mauvais résultats obtenus au niveau de la gestion des politiques, de la prestation de services ou de la responsabilisation ; ils poursuivent ensuite leur analyse à l'aide de « boîtes à outils », d'enquêtes et de mesures quantitatives de résultats standardisées partout où cela est possible<sup>2</sup> ; enfin, pour le point le plus important, ils analysent la faisabilité des recommandations des réformes en évaluant rigoureusement les réalités politiques ainsi que les contraintes.

L'objectif des études diagnostiques est d'éclairer les Stratégies d'aide au pays et les priorités opérationnelles. Elles identifient les faiblesses institutionnelles qui alimentent des problèmes de performance quantifiables, permettent d'améliorer la conception des projets et encadrent rigoureusement la sélection des réformes selon leur faisabilité institutionnelle ou politique. Les études diagnostiques devraient être entreprises en amont des Stratégies d'aide au pays ou des activités de prêt plus importantes. Les études sont préparées à l'intention de l'équipe-pays et servent d'assise au dialogue entre la Banque et ses homologues.

## Analyser les politiques

Il aurait été impensable de produire des études diagnostiques à la Banque il y a une dizaine d'années. L'étude des enjeux et des motivations politiques – basée sur l'idée que des solutions à court terme, purement techniques, ne résoudre jamais des problèmes aux racines politiques profondes –, et l'utilisation de données empiriques permettant de comparer les différentes procédures institutionnelles et de contrôler les comportements des fonctionnaires, témoignent d'une ouverture d'esprit certaine au sein de la Banque et parmi un nombre croissant de pays membres. Les études diagnostiques analysent les dynamiques politiques pertinentes et démontrent comment la structure des institutions et le comportement des acteurs politiques influencent les résultats du secteur public et les probabilités d'atteindre les objectifs de développement.

Une analyse précise des dynamiques politiques pertinentes est fondamentale aux études diagnostiques. L'étude diagnostique de la Bolivie démontrait par exemple de manière convaincante comment la structure des institutions et le comportement des acteurs politiques influençaient l'administration publique de ce pays, ce qui affectait la performance des prestations de services du secteur public. L'examen montrait que l'introduction de facteurs politiques et de mesures incitatives dans les pratiques et les résultats administratifs entraînait des bénéfices et des coûts.

De telles analyses soulèvent des enjeux majeurs et touchent des points sensibles et chez le client et chez la Banque. Les artisans des réformes voués à la bonne gouvernance apprécient ces rapports analytiques de fond qui alimentent des discours politiques productifs. Dans le même temps, ces enjeux politiques soulèvent inévitablement des points délicats. Ainsi, les études diagnostiques ne seront pas toutes aussi explicites les unes que les autres.

## Trouver des alternatives et des compromis

Les études diagnostiques ont réussi à s'écarter du modèle des « meilleures pratiques », qui ne s'est pas montré très efficace lors des réformes institutionnelles. Selon l'approche des meilleures pratiques, on souligne les problèmes constatés au niveau des institutions structurées puis on fournit des conseils et propose des mesures incitatives pour solutionner ces problèmes. On incite les gouvernements à privilégier les mérites au sein de leur fonction publique et à axer

leurs processus budgétaires davantage sur les performances, mais on ne leur fournit aucun guide pragmatique sur la manière dont ces changements devraient être introduits en fonction des réalités politiques<sup>3</sup>. Une approche « sur mesure » se demande plutôt : *Quel modèle fonctionnerait bien ici ?*

Des recherches récentes sur l'efficacité de l'aide concluent qu'un soutien financier n'est vraiment pertinent que si les pays ont déjà accompli des progrès substantiels en réformant leurs politiques et leurs institutions. Dans de telles situations, les donateurs devraient moins chercher à financer des projets qu'à soutenir des travaux économiques et sectoriels qui, à long terme, préparent le terrain aux réformes politiques et institutionnelles<sup>4</sup>. En général, les pays qui ont obtenu l'appui de l'Association internationale de développement (AID), et qui ont connu du succès dans leurs réformes, établissent d'abord des dialogues sur les politiques avec la Banque et les autres intervenants. Ceci s'effectue sans avoir recours à un prêt d'aide à l'ajustement ni à des bailleurs de fonds<sup>5</sup>. Ces constats ont eu des répercussions directes sur le travail opérationnel de la Banque : la Banque doit apporter ses idées et non son appui financier aux pays dont les institutions et les performances politiques sont faibles.

Pour répondre au critère du « sur mesure », les études diagnostiques indiquent aux gouvernements les compromis possibles entre les différentes approches plutôt que de leur imposer une seule voie à suivre. Par exemple, l'étude diagnostique de la Bolivie mentionnait trois solutions de rechange : une action publique fondée sur une hiérarchie bureaucratique centralisée, sur une agence autonome séparée ou sur des administrations locales décentralisées et participatives. En abordant le programme de cette manière, il est possible d'explorer quelle séquence d'actions – en tenant compte de l'accent mis sur diverses solutions – offre les meilleures perspectives de succès à long terme.

## Les pionniers

Des études diagnostiques ont été effectuées en Arménie, au Bangladesh, en Bolivie, au sein de l'Organisation des États des Antilles orientales et au Pérou, et l'Europe du Sud-Est prévoit d'en effectuer une pour l'année fiscale 2002. Ces études variaient en fonction de la nature des problèmes soulevés, du niveau de dialogue du pays et des ressources disponibles pour l'équipe-pays. Certaines études étaient succinctes alors que d'autres proposaient des recommandations



plus approfondies. Nous nous penchons ci-dessous sur les études diagnostiques de la Bolivie et du Bangladesh.

### **L'étude diagnostique de la Bolivie**

L'étude des institutions et de la gouvernance effectuée en août 2000 visait à comprendre le fonctionnement du secteur public du pays. Ce diagnostic devait aussi déterminer les enjeux et les directions possibles pour la deuxième phase d'un ambitieux programme de réformes<sup>6</sup>. L'étude diagnostique valorisait les réalisations des quinze dernières années dans la réforme du secteur public, dont le Projet de réforme institutionnelle du gouvernement, puis indiquait que l'obstacle le plus significatif auquel devait faire face la bureaucratie bolivienne était son manque de structure<sup>7</sup>.

#### *Le principal obstacle au développement institutionnel de la Bolivie : le manque de structure*

L'étude avançait que le manque de structure constituait un problème dans plusieurs domaines de l'administration publique comme celui des dépenses publiques ou de la gestion du personnel. Elle indiquait également que la dynamique politique propre au pays avait favorisé le favoritisme et le clientélisme et était à la source du problème. L'étude diagnostique notait en particulier :

- la propension de la classe politique à obtenir le soutien électoral des fonctionnaires et à les contrôler en distribuant des emplois publics et d'autres types de rentes et en plaçant des « personnes de confiance » aux postes clés;
- la faiblesse du secteur privé, qui n'a pas généré d'emplois destinés à la classe moyenne et a encouragé certains segments de la population à chercher des emplois dans le secteur public;
- la fragmentation du système politique qui contraint les partis politiques à négocier des accords de coalition.

La coalition des gouvernements boliviens avait bien effectué des réformes essentielles à la stabilité démocratique, mais les services publics au niveau local s'étaient détériorés en raison de la politisation excessive de la bureaucratie gouvernementale et de ses faibles capacités institutionnelles. Parmi d'autres obstacles au bon fonctionnement du gouvernement, l'étude relevait des irrégularités dans les règles et procédures officielles, un appui insuffisant aux institutions et des retards dans la mise en œuvre de la *Loi sur les fonctionnaires*.

Enfin, le ministère des Finances s'intéressait à la discipline fiscale au détriment de l'efficacité et d'affectations stratégiques.

En matière de *gestion des dépenses publiques*, l'étude indiquait que le manque de crédibilité des budgets annuels était synonyme d'un manque de structure. Des écarts significatifs entre les prévisions budgétaires et les dépenses réelles résultaient de contrôles centraux inadéquats quant à l'utilisation et l'attribution détaillées des ressources. On relevait en outre des comportements dépensiers opportunistes et immodérés de la part des organismes d'exécution. Les données de l'analyse budgétaire pour 1990-1992 et 1994-1996 montraient que 15 à 20 % des budgets approuvés pour les organismes étaient en réalité affectés à d'autres postes.

L'étude diagnostique a constaté plusieurs irrégularités au niveau de la *gestion des fonctionnaires*. Par exemple, il était habituel de faire appel à des consultants pour les fonctions d'exécution. Les organisations gouvernementales parvenaient difficilement à recruter du personnel qualifié en raison des niveaux de salaire peu élevés réservés aux fonctionnaires. Afin de contourner la politique salariale gouvernementale, les agences embauchaient des consultants. D'autres irrégularités incluaient la tendance des fonctionnaires à céder à la pression politique extérieure, par crainte de perdre leurs emplois ou leurs salaires; la destruction délibérée ou la dissimulation de renseignements se rapportant aux organismes gouvernementaux lors des changements de gouvernement; et l'utilisation de postes budgétaires non salariaux pour verser des suppléments de salaire.

Selon l'étude, la mise en œuvre de la *Loi sur la gestion et le contrôle fiscal* – qui définissait un cadre de travail législatif pour réglementer l'administration publique – était incomplète et inégale. La loi avait été créée afin d'introduire une gestion orientée vers les résultats et de renforcer la supervision centrale. L'étude diagnostique démontrait cependant que rien ne semblait indiquer si de telles réformes avaient effectivement été mises en application. La loi n'avait pas été entièrement appliquée à cause de l'implication minimale du ministère des Finances et de la résistance des fonctionnaires. L'étude diagnostique soulignait que, depuis la promulgation de la loi neuf ans auparavant, les fonctionnaires n'avaient pas intégré ses normes et ses valeurs à l'interne et que la plupart d'entre eux ne croyaient pas que la loi les encouragerait à se concentrer sur les résultats, ni améliorerait l'efficacité de leur organisme.

L'étude diagnostique relevait également que de faibles mécanismes pour contrôler la gestion et mettre en application les réglementations étaient à l'origine du manque de structure au niveau des micro-institutions. La négligence ou l'indifférence de certains organismes, comme le Vérificateur général de la République ou le ministère des Finances, contribuaient à affaiblir la supervision d'ensemble. De plus, il était quasiment impossible pour un organisme de vérification de contrôler les organismes publics parce qu'il n'existait pas d'information sur leurs résultats, leurs transactions ni leur respect des réglementations. Par exemple, le Trésor n'arrivait pas à ajuster les déboursements pendant l'année fiscale car il n'avait pas accès à des données opportunes sur l'exécution budgétaire. Quant au Vérificateur général, il ne pouvait pas auditer efficacement les comptes de ces organismes car leurs rapports financiers étaient inadéquats.

### *Analyse des réformes participatives*

L'étude diagnostique analysait l'expérience bolivienne par rapport à la *Loi sur la participation populaire* de 1994. Cette loi donnait davantage d'autonomie aux communautés de certaines municipalités et les incitait à superviser les administrations locales afin qu'elles deviennent responsables envers les citoyens. La loi comprenait des mécanismes participatifs tels que :

- La tenue d'élections régulières pour nommer les conseillers municipaux pour cinq ans. Le processus électoral constitue un moyen efficace pour les citoyens d'exercer un contrôle. Un maire peu performant pouvait être destitué après sa première année de mandat si le vote de censure du conseil atteignait les trois cinquièmes.
- L'établissement de « comités de vigilance » pouvant prendre position publiquement sur la manière dont les fonds de participation étaient budgétés et investis. Le comité pouvait déposer une plainte ou une pétition au Sénat si l'on constatait des problèmes qui n'étaient pas résolus.
- L'établissement de droits et de devoirs pour les organisations territoriales, y compris la capacité de proposer, de réclamer et de vérifier les résultats des travaux publics et de la prestation de services. Ces organisations étaient chargées d'élire les représentants du comité de vigilance et étaient responsables des actions collectives.
- L'introduction d'un processus participatif de planification des investissements.

Un an après l'adoption de la *Loi sur la participation populaire*, on ratifiait la *Loi sur la décentralisation administrative* afin de redéfinir le rôle des départements administratifs. Les fonctions de surveillance et de délibération des ministères passaient désormais sous la responsabilité des conseils ministériels. Les membres du conseil étaient élus dans chaque province par des conseillers municipaux. Les conseils ministériels avaient le mandat juridique d'approuver les budgets ministériels, les rapports sur les dépenses en ressources, les projets de développement et les investissements publics.

*Lacunes des réformes participatives en Bolivie.* L'étude constatait que les conseils ministériels étaient en réalité faibles et qu'ils disposaient d'un pouvoir restreint pour prendre des initiatives. Plusieurs raisons expliquaient cette faiblesse : le préfet présidait le conseil, le conseil n'avait pas de budget attribué et les membres n'étaient pas en mesure d'embaucher un soutien technique. Le processus participatif de planification populaire ne s'est pas révélé un mécanisme de responsabilisation adéquat à l'échelon local. Il était en effet difficile de faire participer les gens, et les réunions de planification engendraient des listes de projets plutôt que des stratégies de planification.

Les instruments participatifs et de contrôle instaurés dans le cadre de la *Loi sur la participation populaire* étaient quelquefois optés à la fois par les partis politiques et par les groupes d'intérêt, ce qui nuisait à la transparence et à la responsabilisation. Les études de cas de l'étude diagnostique signalaient l'existence de conflits partisans quant au contrôle des ressources municipales, notamment lors des décisions des représentants élus concernant la distribution des fonds de participation et le choix des projets, quant à la supervision et aux rôles participatifs joués par les comités de vigilance et les organisations territoriales, et à l'occasion du vote de censure. On montrait que les partis politiques exerçaient une influence trop importante sur les affaires locales, ce qui minait les mécanismes de suivi de la société civile.

L'étude diagnostique notait un taux de renouvellement élevé des maires, une instabilité dans la composition du conseil, des comités civiques au rôle et à l'impact limités au niveau local, des comités de vigilance au pouvoir restreint et qui étaient de plus contournés par les maires. L'étude indiquait également que les relations intergouvernementales montraient des signes évidents de politisation, car les alliances et les dissensions entre les partis déterminaient grandement les relations entre les préfetures et les municipalités, ainsi qu'entre les maires et les préfets. On avait découvert que les partis politiques

pratiquaient le clientélisme lorsqu'il s'agissait d'embaucher du personnel ministériel et qu'il n'existait pas de stabilité de l'emploi ni de promotions fondées sur le mérite. L'enquête révélait une faible participation citoyenne au niveau ministériel; quatre des six préfectures admettaient d'ailleurs qu'elles n'avaient rien mis en œuvre pour promouvoir un gouvernement participatif.

*Résultats positifs des réformes participatives en Bolivie.* Malgré les faiblesses du système, les Boliviens pouvaient exprimer leurs demandes auprès des organisations territoriales et des comités de vigilance de leurs localités. La représentation communautaire – autrefois faible ou inexistante – a atteint un degré intéressant, et les communautés ont exercé des pressions sur les maires pour que les ressources soient distribuées équitablement. La responsabilisation électorale s'est améliorée. L'élection des fonctionnaires locaux se faisait dorénavant à l'échelle nationale, ce qui permettait aux groupes traditionnellement marginalisés de participer aux administrations municipales. Parce qu'elles développaient des plans, investissaient dans des travaux publics d'envergure, amélioraient les services publics, mobilisaient les ressources et répondaient à la pression communautaire, les municipalités boliviennes avaient obtenu davantage d'autonomie.

### *Recommandations de l'étude diagnostique en Bolivie*

L'étude diagnostique déterminait que les réformes institutionnelles devaient devenir des priorités gouvernementales urgentes. Elle avait noté des signes de « fatigue face aux réformes » chez les citoyens, dont la qualité de vie ne s'était pas réellement améliorée depuis les quinze dernières années, malgré les réformes. L'étude attirait l'attention sur le fait que la crédibilité du régime actuel serait peut-être menacée si l'État était incapable d'offrir de meilleurs services publics et de réduire la pauvreté de manière plus efficace. L'étude diagnostique illustre son point de vue en indiquant que les récentes manifestations sociales étaient un signe de la fragile légitimité du gouvernement bolivien.

L'étude diagnostique émettait quatre recommandations censées répondre au problème des irrégularités récurrentes :

- dépolitiser la gestion du personnel dans le secteur public;
- renforcer la capacité de supervision centralisée dans la gestion du personnel et des finances;

- observer les récentes expériences réussies des organismes de réglementation autonomes (*superintendants*) et reproduire ces succès auprès d'autres institutions du secteur public;
- utiliser les « opinions des citoyens » pour exercer un contrôle social sur l'administration publique.

*La dépolitisation.* Pour l'étude diagnostique, les futures réformes devraient se concentrer sur la « dépolitisation » de l'administration bolivienne. En revanche, le processus de dépolitisation avait des chances de réussir seulement s'il était initié et soutenu de façon explicite par les principaux partis politiques, car il fallait maintenir un gouvernement de coalition. L'étude diagnostique notait également combien il était important que le processus de dépolitisation soit transparent et, à cette fin, recommandait que le gouvernement établisse des paramètres raisonnables pour les nominations politiques acceptables par l'ensemble des principaux partis. Le gouvernement était aussi tenu d'informer le Congrès et le public du nombre de titulaires politiques dans chaque organisme et de diminuer graduellement la portée et l'ampleur des nominations politiques.

*Les mécanismes de supervision.* L'étude diagnostique soulignait l'importance d'établir des mécanismes de supervision efficaces pour certains domaines clés comme la gestion du personnel et des finances, et des mécanismes institutionnels pour diffuser l'information concernant la gestion au sein du secteur public. On y indiquait également qu'un élément essentiel à la mise en œuvre d'une stratégie de dépolitisation était la présence d'un organisme central de supervision fort, autonome et à l'abri des considérations politiques partisans à court terme. On recommandait aussi de revoir les mesures institutionnelles pour vérifier si les procédures en gestion financière étaient respectées, d'assurer une plus grande prévisibilité aux allocations budgétaires et de mieux coordonner les efforts de la présidence et du ministère des Finances pour développer une gestion orientée vers les résultats et un système d'évaluation.

*S'inspirer des succès précédents des organismes de réglementation autonomes.* L'enquête sur les fonctionnaires de l'étude diagnostique montrait que les organismes de réglementation autonomes du pays avaient atteint un niveau de développement organisationnel supérieur au reste du secteur public. En revanche, l'étude spécifiait que « l'autonomisation » pouvait entraîner d'autres coûts à une administration publique efficace, tels que des mécanismes de responsabilisation ambigus, des fonctions dédoublées et une coordination

difficile. Ainsi, l'étude recommandait la création d'organismes autonomes dans les cas où l'indépendance politique était un critère important de succès, mais non pour les organismes chargés d'offrir des services.

*Le contrôle social et l'opinion des citoyens.* L'étude diagnostique recommandait que les réformes participatives soient adaptées au niveau national. On y brossait les grandes lignes d'une stratégie gouvernementale impliquant le secteur privé, la société civile et les médias dans le soutien au programme de réformes. Cette stratégie visait aussi à consulter le secteur privé, la société civile et les médias au sujet de la mise en œuvre des réformes et à leur fournir l'information sur les résultats institutionnels du secteur public. Ceci leur permettra de contrôler les progrès et d'exercer des pressions pour la poursuite des réformes. Pour y parvenir, les études diagnostiques ont recommandé que le ministère des Finances et le Vérificateur général adoptent une politique de divulgation de l'information plus ouverte.

### **L'étude diagnostique du Bangladesh**

L'étude diagnostique de septembre 2000 analysait les causes sous-jacentes à la mauvaise gouvernance au Bangladesh, les faibles résultats des institutions publiques qui en découlaient et les raisons pour lesquelles le gouvernement avait réagi tardivement aux propositions de réformes<sup>8</sup>. L'étude diagnostique se concentrait en particulier sur les mécanismes de responsabilisation envers le public qui existaient pour les organismes gouvernementaux. Afin d'expliquer l'opposition manifeste à la réforme du secteur public, l'étude faisait état des mesures incitatives et des droits acquis (formels ou informels) observés au sein de la bureaucratie et de la direction politique. L'étude s'appuyait sur des travaux sectoriel et économique antérieurs ainsi que sur une analyse économique et sociale intégrée. Le rapport examinait ces facteurs, aux niveaux local et national, et proposait des mesures pour améliorer la responsabilisation dans la prestation des services publics.

Le rapport accordait la priorité aux réformes qui appuieraient la primauté du droit et renforceraient la sécurité des citoyens, spécialement celle des personnes pauvres. Il soulignait aussi l'importance de trouver des moyens pour renforcer l'expression de la société civile et d'élaborer des partenariats avec la presse, les ONG, les centres de recherche indépendants et les entreprises privées pour améliorer la gouvernance. L'un des thèmes centraux de l'étude diagnostique était

qu'une réforme du secteur public réussie devait bénéficier à tous les intervenants.

### *L'aspect sociopolitique nuit à la gouvernance au Bangladesh*

L'étude diagnostique constatait principalement que, parce qu'elles optaient pour des solutions techniques alors que les principaux obstacles à l'amélioration de la gestion du secteur public étaient d'ordre sociopolitique, les initiatives de réformes avaient souvent échoué au Bangladesh. L'étude relevait particulièrement trois obstacles à la réforme du secteur public :

- un clientélisme omniprésent dans les services publics;
- des groupes d'intérêt organisés, dont certains illégitimes, déterminent les décisions politiques;
- des divergences majeures entre les volontés privées des principaux acteurs publics et leur programme d'action officiel.

Selon l'étude diagnostique, les « règles des affaires » applicables à l'État dans la gestion du service public étaient de plus en plus ignorées et le clientélisme dans les services publics du Bangladesh était organisé selon une hiérarchie clairement définie. Les décisions politiques étaient prises par des groupes d'intérêt bien organisés comprenant les militaires, la bureaucratie, les entreprises privées, les syndicats, les groupes religieux, les ONG et les donateurs. Pourtant, certains de ces groupes avaient des comportements illégaux, dont la corruption, l'extorsion, le harcèlement et le recours à des hommes de main. Les structures du pouvoir politique, commercial, syndical et bureaucratique étaient partiellement sous l'emprise de la pègre, qui utilisait des techniques de manipulation pour renforcer ses pouvoirs. Au niveau des districts, les plus puissants détournaient souvent le soutien des policiers et des membres de l'appareil judiciaire à leur profit, au détriment des pauvres. Pendant ce temps, la survie des pauvres reposait essentiellement sur des relations de type patron-client.

La corruption et la fraude de la part des fonctionnaires étaient monnaie courante, et les pertes économiques liées à l'inefficacité dans le secteur public étaient considérables. Selon l'étude diagnostique, les revenus perdus en raison de la corruption et de l'inefficacité au sein des ministères des Douanes et des Impôts dépassaient 5 % du PIB. Plus de 40 % des portefeuilles de prêts des banques commerciales étaient en souffrance, et la plus grande part de ces sommes ne serait probablement jamais remboursée. Les investisseurs étaient découragés par la mauvaise gouvernance du pays. En outre, la qualité de vie



au Bangladesh était grandement affectée par la détérioration rapide de l'environnement et par l'insécurité physique des personnes pauvres et des femmes en général.

### *Les recommandations de l'étude diagnostique du Bangladesh*

L'étude diagnostique faisait plusieurs recommandations pour améliorer la gouvernance dans le secteur public du Bangladesh :

- améliorer la responsabilisation sociale et interne en renforçant le rôle du Parlement, en réformant l'appareil judiciaire, en renforçant la responsabilisation financière publique, en favorisant la transparence et en donnant plus de poids à la société civile;
- augmenter la décentralisation;
- conforter la réforme administrative en se concentrant sur les mesures incitatives, les résultats, les promotions et la reconnaissance des mérites; utiliser un système de supervision crédible et déléguer l'autorité en matière de personnel et de finances;
- tirer profit de l'administration électronique;
- obtenir du soutien pour la réforme.

*Améliorer la responsabilisation.* Les recommandations de l'étude diagnostique pour renforcer la responsabilisation publique sont détaillées ci-dessous.

L'étude diagnostique conseillait plusieurs démarches pour *renforcer le rôle du Parlement*. Celle-ci recommandait que les commissions parlementaires entreprennent des études approfondies lorsque cela s'imposait. Par exemple, on y suggérait que la commission chargée de superviser le ministère de la Santé recueille des données sur le fonctionnement des installations médicales au pays, produise un rapport écrit et s'engage à collaborer avec la société civile et les médias. L'étude proposait aussi que le gouvernement réponde aux questions en suspens soulevées dans les récents rapports du Comité des comptes publics et du Comité des réalisations publiques. On y indiquait qu'il était souhaitable de débattre de ces rapports au Parlement et de permettre à la presse d'assister aux délibérations. L'étude diagnostique appelait également à la création d'une plus grande séparation entre les stratégies politiques et la bureaucratie, afin que les bureaucrates puissent justifier leurs actions devant les comités parlementaires.

*Afin d'améliorer la qualité de l'appareil judiciaire* au Bangladesh, l'étude diagnostique suggérait d'informatiser les dossiers juridiques et la gestion des instances, de rénover les infrastructures, de soutenir les initiatives pour améliorer la gestion des

ressources physiques et humaines, et d'améliorer la formation des juges en les préparant notamment à trancher des cas techniques (comme ceux relevant du droit environnemental ou commercial). L'étude insistait aussi sur l'importance de rationaliser les procédures judiciaires et d'assurer les ressources nécessaires à l'application efficace et rapide de la loi.

Pour *consolider la responsabilisation des finances publiques*, l'étude diagnostique proposait la mise en place graduelle d'un programme à moyen terme, sur cinq ou dix ans. On y identifiait plusieurs mesures prioritaires, dont : conseiller le ministère des Finances en matière de politiques de haut niveau; établir une unité de gestion des ressources pour contrôler la mise en place du budget et améliorer la qualité des données budgétaires; offrir sans délai des cours de formation pratique au personnel des départements de l'économie, du budget et de la planification; et informatiser et rationaliser le système de paie et de pension.

L'étude diagnostique s'intéressait à la protection de l'indépendance et au renforcement des capacités de la presse, et à la tolérance envers les chaînes de radio et de télévision indépendantes comme moyens de *promouvoir la transparence*. On y recommandait que les organismes publics produisent des rapports réguliers sur leurs activités où figureraient clairement la définition des travaux et des budgets annuels, ainsi que des résultats et des objectifs pouvant être contrôlés. Ces rapports seraient soumis au Parlement et rendus publics. Les comptes et les audits seraient publiés six à neuf mois suivant la fin de chaque année fiscale.

## Notes

1. Banque mondiale, 2000c.
2. Pour obtenir des études récentes sur les boîtes à outils, voir <http://www1.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm> Les enquêtes sur les fonctionnaires sont disponibles à <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>
3. Banque mondiale, 2000c.
4. Banque mondiale, 1998.
5. Devarajan, Dollar et Holmgren, 2001.
6. Cette partie s'inspire de Banque mondiale, 2000a.
7. On définit le manque de structure comme étant l'écart entre les comportements « idéaux » ou « souhaités » au niveau d'un ensemble d'institutions structurées (lois, règlements normes organisationnelles) et les comportements réels obtenus en tenant compte de l'esprit des lois et de leur observation à la lettre.
8. Cette partie s'inspire de Banque mondiale, 2000d.

## Références

- Banque mondiale. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Banque mondiale. 2000a. *Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review, Volume 1: Main Report*, Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Région de l'Amérique latine et des Antilles, rapport 20115-BO.
- Banque mondiale. 2000b. « Fixing ESW: Where Are We? », Washington, D.C., document préliminaire préparé par le Operations Policy and Strategy Group pour la réunion du Committee on Development Effectiveness.
- Banque mondiale. 2000c. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2000d. « Taming Leviathan: Reforming Governance in Bangladesh, An Institutional Review », Washington, D.C., Région de l'Asie du Sud, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).
- Banque mondiale. 2001. « Assessing the Quality of FY01 ESW: Approach Paper », Washington, D.C., Quality Assurance Group.
- Devarajan, Shantayanan, David Dollar et Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa: Lessons from Ten Case Studies*, Washington, D.C., Banque mondiale.



## Chapitre 20

# Les bulletins des citoyens

*Cette section a été rédigée par Laura Bures avec la participation de Magui Moreno Torres et sous la supervision de Deepa Narayan.*

Les « bulletins des citoyens » sont des mécanismes de responsabilisation sociale basés sur des enquêtes auprès des citoyens. Ils examinent la qualité et les résultats des services gouvernementaux et permettent aux citoyens de contrôler la performance de l'État. En outre, ils :

- apportent de nombreux renseignements du point de vue des utilisateurs des services publics, ce qui peut aider les organismes gouvernementaux à ajuster et à améliorer les services;
- permettent d'établir des priorités en matière de réformes et d'allocation des ressources publiques;
- regroupent des données relatives à la situation réelle des personnes pauvres et en font part aux fonctionnaires, aux décideurs et au public;
- stimulent les discussions, les débats et l'expression d'opinions, et augmentent les demandes pour des réformes;
- considèrent les utilisateurs de services publics comme des clients ou des consommateurs dont l'opinion importe dans la conception, la prestation et l'évaluation des services gouvernementaux<sup>1</sup>.

En réponse à des préoccupations exprimées concernant la qualité des services publics, des membres de la société civile de Bangalore, en Inde, ont créé des « bulletins de citoyens » en 1993<sup>2</sup>. Depuis, la méthodologie des bulletins s'est largement répandue, et on l'utilise actuellement partout en Inde et dans d'autres pays, notamment aux

Philippines, en Ukraine et au Viêt-nam<sup>3</sup>. On utilise également des bulletins pour évaluer les résultats des organismes publics au Canada, au Danemark, au Ghana, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Les modèles d'institutionnalisation des bulletins diffèrent selon le contexte de chaque pays (tableau 20.1).

On aborde ci-dessous les exemples de Bangalore en Inde, de l'Ukraine et des Philippines qui ont expérimenté des bulletins pour le secteur public.

## Les bulletins sur les services publics de Bangalore

En 1993, le Dr Samuel Paul et un petit groupe de conseillers constitué de dirigeants locaux ont lancé le premier bulletin sur les services publics de Bangalore. Basé sur un échantillonnage de ménages de classe moyenne et pauvres (habitant des taudis), le bulletin évaluait les services publics du point de vue de l'utilisateur. Il ne s'agissait pas d'un sondage d'opinion, mais plutôt de refléter l'expérience réelle des gens utilisant des services publics variés. Le Centre des affaires publiques (PAC) – une organisation à but non lucratif fondée à Bangalore en 1994 qui se consacre à l'amélioration de la gouvernance en Inde – a ensuite institutionnalisé le bulletin, qui fait maintenant partie de ses fonctions principales. Afin de déterminer si les services publics s'étaient améliorés ou non entre 1993-1994 et 1999, le PAC a eu recours à un deuxième bulletin en 1999 à titre d'outil de comparaison<sup>4</sup>.

**Tableau 20.1 Implanter des bulletins**

<i>Administrateur</i>	<i>Avantage</i>	<i>Exemples</i>
Organisation de la société civile	Renforce la demande publique pour des réformes	Centre des affaires publiques, Bangalore (Inde)
Organisme fournisseur de services gouvernementaux	S'approprie le processus	Royaume-Uni et Canada
Organisme de supervision gouvernementale	Fait preuve de clairovoyance au niveau du processus et des résultats	États-Unis

## **Les points saillants**

Le bulletin de 1999 indiquait que, cinq années après le premier bulletin, la plupart des services publics de Bangalore s'étaient dans une certaine mesure améliorés<sup>5</sup>. Les habitants de taudis signalaient que la qualité des services de tous les organismes s'était améliorée, bien qu'à des degrés divers. Pourtant, le deuxième bulletin indiquait chez les citoyens un niveau de satisfaction envers les services gouvernementaux généralement bas. Dans bien des cas, moins de 50 % des répondants se disaient satisfaits.

Les habitants de taudis décernaient un taux de satisfaction supérieur à 70 % aux services suivants : les transports publics (83 %), les écoles primaires (74 %), l'électricité (73 %) et les hôpitaux publics (73 %). Seulement 25 % (correspondant au taux de satisfaction le plus bas) des répondants se disaient satisfaits des services de police. Les problèmes les plus fréquemment cités concernaient le ramassage des ordures, le drainage, l'éclairage des rues et le téléphone.

Près des deux tiers des personnes pauvres étaient disposées à payer davantage pour les services si cela allait de pair avec une amélioration de la qualité et de l'efficacité. Plus de la moitié des gens étaient prêts à payer davantage pour l'eau et les services de santé. Seuls 5 % des personnes pauvres connaissaient l'existence de programmes conçus à leur intention, ce qui abaissait drastiquement le pourcentage des utilisateurs de ces programmes. Dans tous les cas, ceux-ci obtenaient rarement les avantages promis.

Les résultats du bulletin démontraient que, malgré quelques exceptions, la corruption restait largement répandue dans la plupart des organismes. Pour presque tous les organismes, l'incidence de la corruption avait grimpé entre 1993-1994 et 1999, et la moyenne des pots-de-vin versés avait augmenté considérablement dans quatre des dix organismes. La proportion des habitants de taudis qui versaient des pots-de-vin avait diminué de 22 %, mais la somme moyenne versée avait augmenté de 71,5 %. Par ailleurs, davantage de personnes s'étaient tournées vers les organismes en 1999, mais le taux de résolution des problèmes avait décliné. L'incidence des problèmes pour les habitants de taudis est passée de 22 % en 1993-1994 à 34 % en 1999, alors que la résolution des problèmes chutait de 38 % à 1,3 %.

## **Les résultats**

La publication du premier bulletin a incité des groupes de la société civile de Bangalore à entreprendre plusieurs activités de réforme

gouvernementale. La couverture médiatique accordée aux résultats du bulletin a contribué de manière significative à informer le public et à attirer l'attention sur les problèmes rencontrés dans les services publics. Le bulletin a initié des efforts auxquels des organismes publics se sont joints. Certains dirigeants d'organisme ont initié des programmes de collaboration auprès des groupes de citoyens et leurs réseaux. Dans certains cas, les fournisseurs de services ont adopté le bulletin comme un outil de contrôle interne. L'encaissement des factures a été simplifié et décentralisé pour la prestation de l'eau, de l'électricité et du téléphone. Des améliorations constatées entre le premier et le deuxième bulletin ont été attribuées à une compétition accrue dans les services (le téléphone cellulaire, par exemple).

Le deuxième rapport avait également attiré l'attention des médias et suscité l'intérêt du public tout en incitant la société civile à exercer davantage de pression sur les administrations locales afin qu'elles améliorent leurs résultats. Les dirigeants d'organismes avaient avoué que la pression publique pour améliorer les services les avait poussés à tenir compte du bulletin. De nombreux fonctionnaires perçoivent maintenant le bulletin comme un modèle pour améliorer la prestation des services et la responsabilisation envers le public. En raison du succès de la méthode du bulletin à Bangalore, un certain nombre de villes et de pays l'ont adopté ou adapté.

### **La méthodologie utilisée**

Le premier bulletin était fondé sur des enquêtes effectuées auprès d'environ 480 ménages à revenu moyen et 330 ménages à faible revenu (habitant des taudis). Des groupes de discussion ont déterminé et testé les questionnaires qui étaient utilisés pour recueillir les données concernant le niveau de satisfaction des répondants envers une gamme de services publics. Le second bulletin était basé sur un échantillon de 1 339 ménages à revenu moyen et 839 ménages à faible revenu et employait des échelles de réponses similaires à celles utilisées dans le premier bulletin afin de permettre une comparaison appropriée. Un échantillonnage stratifié à plusieurs niveaux assurait la représentativité. Le travail sur le terrain était dirigé par Gallup MBA India Pvt. Ltd., une agence d'étude de marché. Les bulletins se penchaient sur l'approvisionnement en eau, les égouts, l'énergie, le téléphone, les boutiques de vivres, la police, les autobus publics, le bureau de transport régional, les hôpitaux et le département du développement. L'enquête auprès des ménages à faible revenu comprenait

les écoles primaires et ne s'attardait pas aux services de téléphone, au bureau régional du transport ou au département du développement.

### **Les fruits de l'expérience**

Le PAC recommandait un certain nombre de mesures basées sur son expérience afin de passer du bulletin aux réformes et à l'amélioration des services publics :

- déterminer les services ou organismes essentiels et désigner des stratégies de réformes à court et moyen terme;
- élaborer des structures et des partenaires de soutien et déterminer les exigences au niveau des capacités ou des ressources;
- établir des « mesures rapides » pour donner une impulsion à la réforme;
- s'intéresser aux services et aux organismes plutôt qu'aux individus;
- trouver un « chef de file local » pour appuyer et encourager le processus du bulletin;
- demander à une organisation professionnelle ou une ONG indépendante et ayant les moyens techniques de mener l'étude;
- encourager l'appropriation locale du processus.

### **Le Projet de l'opinion de la population en Ukraine**

Le Projet de l'opinion de la population en Ukraine s'est inspiré des bulletins de citoyens à Bangalore. Son objectif était de promouvoir la participation publique afin que le gouvernement soit ouvert, responsable et efficace, notamment en conciliant les aspects de l'offre et de la demande de la réforme. Le Centre international des études politiques (ICPS), une institution locale, dirige le programme et travaille avec un certain nombre de partenaires locaux. Il rassemble et diffuse l'information obtenue à partir des enquêtes de citoyens portant sur l'amélioration de la prestation des services publics. Le projet pilote est une initiative de la Banque mondiale et est cofinancé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI)<sup>6</sup>. Les maires de Ternopil et d'Ivano-Frankivsk avaient accepté de devenir des « chefs de file locaux », et leurs administrations avaient démontré leur volonté de coopérer. Ces deux villes ukrainiennes ont donc été sélectionnées. Au printemps de 1999, l'ICPS implantait ce programme dont les objectifs étaient de contrôler la prestation des



services locaux en évaluant la performance du secteur public par des bulletins et de soutenir les initiatives de réformes locales.

### **Les points saillants**

Les enquêtes du Projet de l'opinion de la population montraient que certains services publics – poste, compagnie de téléphone, écoles locales, infrastructures – étaient adéquats, mais l'étude révélait également une insatisfaction généralisée concernant la qualité des services. Les répondants à l'enquête accordaient généralement pas plus qu'une note « moyenne » (soit 3 sur une échelle de 1 à 5) aux résultats et à l'intégrité des organismes publics. Les problèmes les plus fréquemment cités avaient trait aux services de logement et de santé. Les citoyens qui déposaient des plaintes auprès des organismes concernant la qualité des services trouvaient les fonctionnaires ni courtois ni efficaces. On constatait que les fonctionnaires des hôpitaux, des postes de police routiers et des bureaux de visas acceptaient le plus des pots-de-vin. Plus d'un tiers (36 %) des répondants signalaient avoir versé des pots-de-vin « de leur propre initiative »; 28 % le faisaient à la demande des fonctionnaires; et 36 % étaient conseillés de le faire par d'autres. En dépit de leur insatisfaction envers les services, 93 % des citoyens n'avaient jamais déposé de plainte parce qu'ils considéraient que c'était une démarche inutile. Tandis que 80 % des citoyens disaient connaître les règles et réglementations du gouvernement, 50 % croyaient que les organismes gouvernementaux ne les respectaient pas.

Les entrepreneurs ayant participé à l'enquête indiquaient qu'ils avaient de la difficulté à interagir avec le secteur public. Les coûts élevés rattachés à l'observation des réglementations et aux inspections fiscales étaient selon eux des obstacles significatifs, sans compter l'interprétation et la mise en application arbitraire des règlements. Les répondants indiquaient que les dirigeants consacraient 40 % de leur temps à interagir avec le gouvernement. Ces problèmes étaient considérés comme plus importants que ceux liés à la corruption. Les répondants trouvaient que l'administration locale avait une attitude hostile envers les affaires et que l'appareil judiciaire était peu capable de résoudre les conflits d'ordre commercial de manière honnête, juste et appropriée. L'enquête relevait des problèmes (paiements insuffisants ou en retard) au niveau de l'approvisionnement public. Les entrepreneurs exprimaient aussi leur insatisfaction quant au fastidieux processus d'enregistrement commercial.

## **Les résultats**

Grâce à la diffusion des résultats de l'enquête et au débat public l'ayant entouré, le Projet de l'opinion de la population a permis aux citoyens et aux fonctionnaires des villes de Ternopil et d'Ivano-Frankivsk d'amorcer un dialogue. La libre circulation de l'information a incité les autorités municipales et les groupes de citoyens à entreprendre des actions sans précédent pour améliorer les services publics. Par exemple, les fonctionnaires de Ternopil ont constitué plusieurs groupes de travail afin de développer des solutions concrètes aux principaux problèmes soulevés par les répondants. Les enquêtes ont également incité les résidents de Ternopil à se mobiliser et à exercer des pressions sur l'administration locale afin qu'elle crée des « centres uniques de services » où la population pourrait payer tous leurs services municipaux. Ces centres seraient aussi chargés de traiter et de suivre les plaintes déposées par les citoyens.

Le projet a encouragé l'essor de coalitions d'ONG et de groupes de citoyens dans les deux villes, tout en améliorant la capacité des ONG partenaires du projet par des formations en gestion des ressources humaines, en planification stratégique, en relations avec les médias et en mise sur pied de coalitions. Les citoyens des deux villes avaient identifié l'éducation comme étant une préoccupation majeure. Des ONG, des parents et des fonctionnaires ont ainsi entamé des dialogues et émis des propositions destinées à améliorer le système éducatif au niveau local. À Ternopil, ces dialogues sont à l'origine du « Plan directeur de la ville pour l'éducation » censé entrer en vigueur en 2005. En octobre 2001, Ivano-Frankivsk a tenu un Conseil consultatif multilatéral sur l'éducation. Les deux villes ont en outre constitué des conseils consultatifs communautaires qui doivent élaborer un programme d'actions sur les enjeux et les besoins en matière de participation citoyenne pour faire progresser les réformes en éducation. Dans les deux villes, d'autres groupes de citoyens cherchent des stratégies pour améliorer les transports, le logement et le développement des affaires.

Deux autres villes ukrainiennes – Chuguiv et Kupyansk – se sont joint au Projet de l'opinion de la population à l'été 2001 en effectuant des enquêtes sur la qualité des services publics auxquelles des citoyens, des représentants d'entreprises et des fonctionnaires ont contribué. Les répondants des deux villes estimaient que la qualité des services n'était pas satisfaisante. Les institutions les moins efficaces

selon les citoyens étaient les bureaux du logement locaux, les centres de santé publics et le département urbain de l'énergie.

### **La méthodologie utilisée**

La méthodologie utilisée pour l'étude privilégiait des enquêtes pré-testées à base de questionnaires standard. L'enquête englobait un échantillon aléatoire de 500 ménages et de 100 entrepreneurs et le questionnaire était rempli lors d'entretiens avec les répondants en personne<sup>7</sup>. Les enquêtes portaient sur les expériences des citoyens et des entrepreneurs avec les organismes gouvernementaux suivants : la poste, les services de santé, les services téléphoniques et de logement, les écoles, la banque d'épargne de l'État, le bureau de l'aide sociale, l'agence d'inspection fiscale, la police routière, les hôpitaux, le comité de direction local, les services douaniers, le département des visas, la police et les tribunaux.

### **Les fruits de l'expérience**

L'ICPS a identifié plusieurs facteurs essentiels à la mise en place efficace du projet :

- l'engagement et la participation des maires et des fonctionnaires municipaux;
- la coopération étroite avec les ONG locales;
- l'établissement de coalitions d'ONG locales œuvrant dans différents secteurs;
- les enquêtes supplémentaires échelonnées dans le temps pour réévaluer les services, contrôler les progrès, dresser des bilans et recommander les étapes à suivre à long terme.

## **Le bulletin sur les services destinés aux pauvres aux Philippines**

Aux Philippines, l'enquête par bulletin portant sur les services destinés aux pauvres a été menée au printemps 2000 à titre de suivi de l'évaluation de la pauvreté effectuée par la Banque mondiale aux Philippines<sup>8</sup>. L'évaluation de la pauvreté avait été établie à partir d'une enquête nationale portant sur le degré de satisfaction des utilisateurs envers les services publics destinés aux pauvres. L'enquête demandait aux Philippins défavorisés de faire part des contraintes qu'ils rencontraient pour accéder aux services, et d'émettre leur opinion sur la

réceptivité des fonctionnaires ainsi que sur la qualité et l'efficacité des services. Cette information a permis de déterminer les priorités et les problèmes rencontrés par les citoyens et a souligné comment des services différents répondraient mieux aux besoins des gens.

### **Les points saillants**

L'enquête montrait que les Philippins pauvres utilisaient moins les services de santé que les personnes ayant des revenus plus élevés, en dépit du fait qu'un plus grand nombre de personnes pauvres souffrent de maladie. Un ménage pauvre sur cinq devait recourir aux infrastructures privées car il n'avait pas accès aux installations gouvernementales, notamment dans les régions les plus défavorisées et éloignées. Dans les zones urbaines, le taux de satisfaction envers les soins de santé était parmi les plus bas. Les dépenses pour les soins de santé sortaient pratiquement toujours des poches des personnes pauvres car la couverture des assurances était faible. Les médicaments entraînaient des coûts particulièrement lourds.

En matière d'éducation, près de 10 % des enfants d'âge scolaire (de 7 à 12 ans) ne fréquentaient pas l'école au moment de l'enquête. Le taux d'abandon scolaire était plus élevé pour les familles pauvres et était lié soit à la maladie ou à l'incapacité physique, soit à la nécessité économique ou aux piètres résultats scolaires. Très peu de ménages pauvres ou à revenu moyen envoyaient leurs enfants dans des écoles privées, dont les coûts étaient dix fois supérieurs à ceux des écoles publiques. Les familles consacraient près de 2 % de leur revenu à l'inscription de chaque enfant à l'école.

Seulement 64 % de la population bénéficiait des services d'approvisionnement en eau. Près d'un tiers avait recours à un puits personnel ou recueillait l'eau de pluie tandis que 75 % des personnes pauvres n'étaient pas reliées au système d'eau domestique, la plupart d'entre elles n'ayant fait aucune demande pour y avoir accès. En moyenne, leur consommation d'eau quotidienne atteignait à peine 30 litres, et cette consommation était encore plus basse pour le petit pourcentage qui s'approvisionnait auprès de vendeurs ambulants. L'eau était considérée comme insalubre à la consommation, quelle que fût sa provenance.

La moitié des ménages de l'échantillon considérait leur logement comme étant inadéquat. Les citadins pauvres étaient moins satisfaits de leur habitat que les pauvres des régions rurales. Seuls 53 % des ménages possédaient la terre sur laquelle leur maison était construite,

un large pourcentage (81 %) était par contre propriétaire de leur maison. Seuls 6 % des ménages pauvres avaient recours à l'aide au logement, tandis que 9 et 14 % des ménages à revenu moyen ou élevé y avaient recours respectivement. En outre, le taux d'approbation pour cette aide était plus bas pour les personnes pauvres que pour les groupes au revenu élevé.

Selon l'étude, le riz était déterminant pour le bien-être des personnes pauvres. L'accès au riz subventionné demeurerait limité, mais les personnes pauvres achetaient davantage de riz subventionné que les personnes à revenu moyen. En revanche, les gens au revenu élevé achetaient davantage de riz et bénéficiaient ainsi d'une plus grande subvention dans l'ensemble. Les répondants à l'enquête recommandaient de cibler géographiquement les pauvres.

### **Les résultats**

L'administration du président Gloria Macapagal-Arroyo utilise le bulletin pour réviser le Plan de développement à moyen terme des Philippines, ainsi que pour développer des programmes et de nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté. Le ministère de la Gestion et du Budget envisage d'institutionnaliser des mécanismes pour obtenir un retour d'information de la part des usagers et pour « budgéter en fonction des résultats ». Tous les organismes publics alloueraient les fonds de manière à refléter l'information obtenue au moyen de l'enquête et en utilisant d'autres outils de mesure. Cette mesure exceptionnelle permettra d'obtenir un retour d'information régulier de la part des citoyens concernant les services publics et permettra aux citoyens de s'impliquer de près dans le processus d'allocation budgétaire.

Au moment où nous rédigeons ces pages, il existait un certain nombre d'initiatives semblables en cours dans plusieurs villes des Philippines, et le modèle du bulletin avait été adopté dans d'autres pays, dont l'Albanie, l'Inde et le Viêt-nam.

### **La méthodologie utilisée**

L'enquête par bulletin a été effectuée par la Banque mondiale, en collaboration avec Social Weather Stations, une organisation indépendante de recherche par sondages aux Philippines. L'enquête a eu lieu de mars à avril 2000 et portait sur un échantillon de 1 200 ménages répartis dans quatre régions (région de la capitale nationale, Luzon, Visayas et Mindanao) selon leur population. Le questionnaire s'intéressait à la sensibilisation, l'accès, l'utilisation et la satisfaction liés

aux services publics destinés aux personnes pauvres dans cinq domaines : les soins de santé, l'éducation primaire, le logement, l'eau et la distribution de riz subventionnée.

## Les fruits de l'expérience

Dans le passé, des évaluations similaires n'avaient pas eu d'impact à long terme parce qu'elles constituaient des initiatives isolées et ne faisaient l'objet d'aucun suivi. Les fournisseurs de services sont plus susceptibles d'adopter des réformes et d'améliorer les services s'ils savent qu'ils seront contrôlés ultérieurement. L'expérience aux Philippines souligne l'importance d'institutionnaliser le système d'enquête par bulletin de manière à répéter périodiquement l'exercice afin d'évaluer les progrès (ou la détérioration) dans la prestation de services.

## Notes

1. Banque mondiale, 2000c.
2. Pour des travaux récents sur les boîtes à outils, voir : <http://www1.worldbank.org/publicsector/toolkits.htm>. Des enquêtes complètes sur les fonctionnaires sont disponibles sur : <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm>
3. Banque mondiale, 2000c.
4. Banque mondiale, 1998.
5. Devarajan, Dollar et Holmgren, 2001.
6. Cette partie s'inspire de Banque mondiale, 2000a.
7. L'écart qui existe entre un comportement « idéal » et « souhaitable » dans le cadre d'une institution formelle (lois, réglementations, normes organisationnelles) sert à définir le concept « informel ».
8. Cette partie s'inspire de Banque mondiale, 2000d.

## Références

- Banque mondiale. 1998. *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*, Washington, D.C., Oxford University Press.
- Banque mondiale. 2000a. *Bolivia: From Patronage to a Professional State. Bolivia Institutional and Governance Review, Volume 1: Main Report*, Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Région de l'Amérique latine et des Antilles, rapport 20115-BO.
- Banque mondiale. 2000b. « Fixing ESW: Where Are We? », Washington, D.C., document préliminaire préparé par le Operations Policy and Strategy Group pour la réunion du Committee on Development Effectiveness.
- Banque mondiale. 2000c. *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance: A World Bank Strategy*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2000d. « Taming Leviathan: Reforming Governance in Bangladesh, An Institutional Review », Washington, D.C., Région de l'Asie du Sud, Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).

- Banque mondiale. 2001. « Assessing the Quality of FY01 ESW : Approach Paper », Washington, D.C., Quality Assurance Group.
- Devarajan, Shantayanan, David Dollar et Torgny Holmgren. 2001. *Aid and Reform in Africa : Lessons from Ten Case Studies*, Washington, D.C., Banque mondiale.



## Chapitre 21

# Les enquêtes sur la corruption

*Cette section a été rédigée par Tripti Thomas.*

Depuis quelques années, des recherches et des analyses tendent à démontrer que la corruption est en fait un impôt dégressif imposé aux personnes pauvres. La corruption affecte la distribution des ressources publiques, entrave l'accès aux services de base comme la santé et l'éducation puis nuit aux PME qui souhaitent accéder aux marchés. Des éléments probants indiquent que, comparativement aux gens appartenant à d'autres classes économiques, les personnes pauvres consacrent une plus grande part de leurs revenus aux pots-de-vin. La corruption mine la légitimité et le fonctionnement de l'État, affectant même sa capacité à assurer la sécurité foncière et personnelle de base.

En 1996-1997, la Banque mondiale a décidé d'utiliser des enquêtes afin de « mesurer » la corruption. Par sa nature même, la corruption est illicite et opaque, ce qui la rend très difficile à quantifier par le biais d'enquêtes. On a même cru pendant de nombreuses années qu'il était impossible de collecter des données sur le sujet. Mais les expériences récentes ont prouvé que des enquêtes correctement conçues, ciblées et mises en application permettent aux victimes et aux corrupteurs (dont les ménages, le secteur privé et les fonctionnaires eux-mêmes) de divulguer certains renseignements concernant leur perception et leur expérience de la corruption dans diverses institutions du secteur public. L'expérience menée par la Banque a démontré jusqu'ici que les enquêtes :



- permettent d'évaluer l'étendue et l'origine d'un dysfonctionnement institutionnel au sein d'un pays, d'établir les priorités en matière de politiques et d'alimenter le dialogue politique;
- permettent de quantifier les coûts économiques et sociaux rattachés à la corruption et d'évaluer la qualité de la prestation des services publics et de l'environnement d'affaires;
- représentent une approche empirique pour détourner le débat politique des enjeux individuels en le reportant vers les institutions;
- permettent d'établir des bases de référence auxquelles il est possible de se référer afin de mesurer les progrès des efforts anticorruption;
- fournissent aussi de l'information sur la corruption au public, ce qui peut inciter les dirigeants et les parlementaires à y accorder davantage d'attention. Cela peut également encourager la société civile à s'impliquer et à exiger une meilleure gouvernance et des mesures anticorruption plus efficaces.

Depuis 1996-1997, la Banque a développé et adapté une gamme d'instruments de sondage et les a utilisés dans divers contextes, pays et régions. Quelques démarches importantes sont détaillées ci-dessous.

## **Des enquêtes mondiales auprès du secteur privé**

### **Enquêtes sur les entreprises du *Rapport sur le développement dans le monde 1997***

La Banque a eu recours à des enquêtes auprès des entreprises pour comprendre les causes et les conséquences de la corruption pour la première fois dans le cadre du *Rapport sur le développement dans le monde 1997: L'État dans un monde en mutation*<sup>1</sup>. Cette enquête à grande échelle couvrait plus de 3 600 entreprises dans 69 pays et cherchait à comprendre le contexte institutionnel propre au secteur privé. On avait demandé à des entrepreneurs issus de moyennes et de grandes entreprises d'évaluer différents contextes institutionnels tels que la sécurité des droits fonciers, la prévisibilité des règlements et des politiques, la fiabilité de la justice, les problèmes liés à la corruption et au pouvoir discrétionnaire au sein de la bureaucratie, ainsi que les perturbations causées par les changements d'administration.

L'analyse des données de l'enquête a souligné l'influence énorme de la corruption sur le ralentissement du développement et de l'activité du

secteur privé. Hormis les pays de l'OCDE ayant des revenus élevés, les répondants de tous les pays considéraient que la corruption figurait parmi les trois principaux obstacles au développement des affaires. Comme le soulignait le Rapport, « payer des pots-de-vin en échange de services était une pratique courante pour plus de 40 % des entrepreneurs. Cette proportion était de 15 % pour les pays industrialisés, d'environ 30 % en Asie et de plus de 60 % pour les pays de la CEL... D'autre part, partout dans le monde, la moitié des répondants croyait que le fait de verser des pots-de-vin ne garantissait nullement que le service serait fourni<sup>2</sup>. » On constatait également que l'ensemble des actions arbitraires des gouvernements (dont la corruption et les tracasseries administratives) forçait les entreprises à dépenser beaucoup de temps à débattre des lois et règlements avec les fonctionnaires plutôt qu'à entreprendre des activités véritablement productives<sup>3</sup>.

### **L'Enquête mondiale sur l'environnement des affaires**

Lancée en 1999-2000, l'Enquête mondiale sur l'environnement des affaires (WBES) devait se servir de l'approche par enquête du Rapport et la prolonger. Dans le cadre de cette démarche, on a analysé des enquêtes auprès de 100 entreprises dans une centaine de pays au moins afin de pouvoir établir une base de données globale sur la corruption dans les affaires. L'instrument de sondage avait été spécifiquement conçu pour recueillir une information détaillée sur le rôle des pots-de-vin dans l'approvisionnement public et dans les revenus des entreprises. La base de données devait surtout servir à effectuer des comparaisons mondiales, mais on s'en est aussi servi afin de dresser des portraits individuels par pays, comme celui du rapport sur la *Cisjordanie et la bande de Gaza* paru en mai 2001<sup>4</sup>. La WBES a entrepris des efforts à grande échelle, dont l'Enquête auprès des entreprises des économies en transition (BEEPS).

### **L'Enquête auprès des entreprises des économies en transition (BEEPS)**

Mandatée conjointement par la Banque mondiale et la Banque européenne de reconstruction et de développement, l'Enquête auprès des entreprises des économies en transition (BEEPS) impliquait 3 000 entrepreneurs et cadres supérieurs de 22 pays en transition dans la région de l'Europe et de l'Asie centrale de la Banque mondiale. La BEEPS devait, entre autres objectifs, déceler les différentes formes de corruption qui existaient dans les pays en transition.

L'enquête, qui est à l'origine de l'introduction du concept « captation de l'État » dans le discours sur la corruption, a permis pour la première fois d'accumuler des preuves empiriques sur la manière dont certaines entreprises influençaient l'État<sup>5</sup>. Alors que la corruption administrative se réfère au dénigrement des règles, régulations, lois et politiques en vigueur à des fins d'enrichissement personnel, l'expression « captation de l'État » fait plutôt référence à l'action d'individus, de groupes et de firmes du secteur public ou privé qui, grâce à l'attribution illicite et opaque d'avantages privés aux fonctionnaires, *influencent l'élaboration* des lois, régulations, décrets et autres politiques gouvernementales pour leur propre bénéfice<sup>6</sup>.

Le rapport « Anticorruption en transition : une contribution au débat politique » s'est appuyé sur les données de la BEEPS et a utilisé une typologie basée sur les niveaux relatifs de corruption administrative et de captation de l'État pour chacun des pays afin d'élaborer des propositions de réforme pour les 22 pays en transition<sup>7</sup>. Les propositions de réforme font partie intégrante d'une stratégie à volets multiples pour combattre la corruption qui aborde les restrictions institutionnelles, la responsabilisation politique, la compétitivité du secteur privé, la participation de la société civile et la gestion du secteur public. Les recommandations du rapport sont de plus en plus fréquemment intégrées aux analyses, stratégies et dialogues politiques des pays de la région de l'Europe et de l'Asie centrale.

## Les enquêtes sur la corruption, par pays

Les enquêtes évoquées ci-dessus utilisaient généralement un seul instrument d'enquête auprès des entreprises de divers pays, mais des instruments spécifiques par pays ont également été développés. Un tel instrument comprenait notamment des études simultanées auprès des ménages, entreprises et fonctionnaires en vue de développer un profil multidimensionnel de la corruption dans un pays. Les enquêtes auprès des ménages et des entreprises contribuent à définir les conditions de gouvernance qui prévalent dans le pays et à établir les coûts (en termes de perte de revenus publics, d'investissements et d'impacts sur la pauvreté) liés à une faible gouvernance et à la corruption. Les enquêtes auprès des fonctionnaires tentent de déterminer quels éléments peuvent être à l'origine d'une faible gouvernance, comme le niveau de salaire, les motivations ou les mécanismes de communication. Étant donné la nature du phénomène, l'approche

triangulaire permet de corroborer les réponses entre les différents groupes de répondants<sup>8</sup>.

### **Les premiers essais en Albanie, en Géorgie et en Lettonie**

L'approche triangulaire a vu le jour pour la première fois dans la région de l'Europe et de l'Asie centrale en 1998. Les enquêtes ont d'abord été réalisées en Albanie, en Géorgie et en Lettonie parce qu'ils étaient parmi les premiers pays à avoir réclamé l'aide de la Banque mondiale pour lutter contre la corruption. L'analyse de ces enquêtes et la comparaison des résultats entre les trois pays ont révélé en particulier que les difficultés étaient uniques pour chaque pays et que leurs causes institutionnelles variaient également selon le pays. L'enquête a notamment révélé que des bureaucrates des trois pays achetaient des postes avec l'intention de recevoir des gains illégaux et que les entreprises privées préféreraient payer des taxes plus élevées et éliminer la corruption<sup>9</sup>.

Les résultats des enquêtes ont été diffusés largement dans chacun des pays, ce qui a entraîné un vaste débat public. L'Albanie a par la suite adopté un programme anticorruption qui s'intéressait notamment à deux sources fécondes de corruption, soit le favoritisme dans la magistrature et la fonction publique. La Banque a contribué à mettre en place un cadre juridique et institutionnel en matière d'approvisionnement, de délivrance de permis et de réforme fiscale en Géorgie, où les enquêtes indiquaient que la délivrance excessive de permis et les réglementations engendraient la corruption. Les enquêtes en Lettonie ont révélé que la corruption de haut niveau représentait un sérieux problème. Afin de mettre au jour et de résoudre les conflits d'intérêts qui génèrent la corruption de haut niveau, une caractéristique essentielle du Prêt programmatique à l'ajustement structurel (PSAL) destiné à améliorer la gouvernance en Lettonie insiste sur le renforcement des institutions du pays.

### **Toucher davantage de pays et adapter les approches**

Des enquêtes spécifiques par pays ont depuis été menées en Bolivie, en Bosnie-Herzégovine, au Cambodge, en Équateur, au Ghana, au Paraguay, au Pérou, en Roumanie, en Slovaquie et dans l'Uttar Pradesh en Inde. Des enquêtes à plus petite échelle ont aussi été entreprises aux niveaux local et municipal, notamment en Ukraine et au Venezuela. Dans chaque cas, les enquêtes ont été adaptées à

l'environnement particulier du pays. On s'est notamment servi d'une approche différente en Pologne, où le processus de collecte d'information devait encourager le dynamisme des résultats et l'appropriation du processus de réforme. Les entrevues ciblées et réalisées directement avec des parlementaires, des juges, des représentants du gouvernement, des médias, des ONG, des entrepreneurs et des universitaires ont été complétées par des enquêtes ayant été effectuée au préalable par des organisations locales fiables ainsi que par d'autres sondages, audits, rapports et recherches existants<sup>10</sup>.

Les enquêtes diffèrent dans leur approche et leur méthodologie, mais toutes reconnaissent la pertinence de recueillir les points de vue de nombreux segments de la société, y compris des fonctionnaires. Toutes les enquêtes ont également été menées à la demande des gouvernements clients. Dans la plupart des cas, les résultats des enquêtes ont permis d'élaborer, en collaboration avec une large palette d'intervenants, des stratégies pour contrer la corruption. La plupart des enquêtes comprenaient également des paramètres communs, comme des ateliers de travail, et d'autres mécanismes pour créer des coalitions à tous les niveaux de la société chargées de formuler, mettre en œuvre et contrôler les stratégies de changement.

### **Les enquêtes auprès des fonctionnaires**

Les enquêtes auprès des fonctionnaires n'étaient pas censées mesurer directement la corruption, mais elles ont néanmoins permis d'éclaircir certaines questions concernant les motivations, les coûts, les causes et les conséquences liés à la corruption. Par une gamme d'enquêtes isolées, menées par la Banque et financées par le Partenariat entre la Banque mondiale et le gouvernement néerlandais, plus de 7 000 fonctionnaires ont été interrogés dans 16 pays, dont l'Albanie, l'Argentine, le Bangladesh, la Bolivie, la Bulgarie, la Guyane, l'Indonésie, le Kenya, la Macédoine, la Moldavie et les États des Caraïbes orientales. Ces enquêtes se sont intégrées à de vastes efforts en cours dans ces pays pour encadrer la réforme de la fonction publique et ont principalement servi à analyser les facteurs institutionnels liés aux mauvais résultats des organisations publiques dans les pays en voie de développement. Les fonctionnaires interrogés étaient appelés à énoncer clairement les signaux qu'ils recevaient des politiques, la circulation des ressources, leur perception des règles formelles et informelles dans leurs organisations et les conséquences encourues s'ils s'y conformaient ou non.

Même si ces enquêtes n'étaient pas conçues pour mesurer la corruption comme telle, les questionnaires s'attardaient explicitement à la perception de la corruption dans les organismes publics et le secteur public au sens large. Comme pour les enquêtes citées ci-dessus, elles étaient adaptées selon les pays, et chaque enquête était accompagnée d'un rapport présentant les conclusions propres au pays. Parmi les divers résultats, il existe certaines préoccupations communes comme la corruption et la faible responsabilisation. Certaines propositions de réformes, dont quelques-unes suggérées par les fonctionnaires eux-mêmes, ont été incorporées à des travaux économiques et de secteur (comme les Études diagnostiques des institutions et de la gouvernance) et ont influencé des stratégies de réforme de la fonction publique dans les pays participants.

## **L'utilisation des enquêtes pour lutter contre la corruption**

### **Les coûts et les ressources**

Les coûts de réalisation des enquêtes au niveau des pays varient considérablement selon la taille du pays, le degré de capacité intérieure, les conditions locales et la portée et la complexité de l'enquête. On peut néanmoins établir une échelle de prix. En général, les enquêtes tripartites par pays sur la corruption coûtaient entre 30 000 et 50 000 \$, sans compter les 50 000 à 100 000 \$ nécessaires pour initier les processus de dialogue du pays, la conception, l'analyse et l'adaptation aux programmes nationaux. Les enquêtes auprès des fonctionnaires financées par le Partenariat entre la Banque mondiale et le gouvernement néerlandais coûtaient environ de 40 000 à 50 000 \$.

Des bailleurs de fonds bilatéraux, tels que l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) et le gouvernement des Pays-Bas, ont grandement financé ces enquêtes. La Banque finançait surtout le temps de travail de son personnel affecté aux dialogues, aux analyses, à la vulgarisation, à la diffusion et à l'adaptation aux programmes nationaux<sup>11</sup>.

### **Quelques défis et considérations**

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, les données tirées des enquêtes constituent un outil efficace pour mesurer la portée et la nature des problèmes de gouvernance et de la corruption; déterminer quels seraient les meilleurs domaines où il serait bon d'adopter de

nouvelles politiques; et motiver les personnes en faveur de la réforme et de l'autonomisation. Par contre, il arrive que les données sur la corruption soient mal utilisées ou, pire encore, servent de mauvais intérêts. Il faut donc tenir compte de certaines considérations essentielles dans les enquêtes pour lutter contre la corruption :

- Les méthodologies des enquêtes doivent être conçues et adaptées avec soin et les analyses doivent être menées de manière rigoureuse.
- Les enquêtes devraient seulement être mises en œuvre dans les pays dont l'environnement s'y prête. Il faut que les intervenants du pays s'approprient le processus et qu'il y ait un engagement politique capable d'effectuer un suivi après les conclusions des enquêtes afin d'assurer leur utilité et la crédibilité du processus de réformes. On assure le succès des réformes en désignant et en trouvant au préalable des appuis pour les réformes – avant d'engager un processus d'enquête nécessitant travail, temps et ressources.
- La diffusion publique des résultats des enquêtes est évidemment cruciale. Le processus de diffusion doit toutefois être examiné attentivement et être approuvé par le gouvernement client qui s'en porte garant. Compte tenu des différentes méthodologies employées et des relations délicates de confiance qui permettent à la Banque de mener des enquêtes sur la corruption chez ses pays-clients, les comparaisons entre les différents pays doivent être établies avec précaution.

## Notes

1. Banque mondiale, 1997, p. 36.
2. Banque mondiale, 1997.
3. Banque mondiale, 1997.
4. Sewell, 2001.
5. Hellman, Jones et Kaufmann, 2000.
6. Banque mondiale, 2000b.
7. Banque mondiale, 2000b.
8. Kaufmann, Kraay et Zoido-Lobaton, 2000.
9. Banque mondiale, 1998.
10. Banque mondiale, 1999b.

11. Plusieurs départements de la Banque mondiale ont développé du matériel. Des sites Internet et d'autres documents permettent au personnel et au public d'accéder facilement à des rapports, des expériences, des leçons et de l'information sur les méthodologies. Voir: <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt>, <http://www.worldbank.org/wbi/governance> et <http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice>

## Références

- Banque mondiale. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale. 1998. « New Frontiers in Diagnosing and Combating Corruption », *PREM Note*, vol. 7, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1999a. « Using Surveys for Public Sector Reform », *PREM Note*, vol. 23, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 1999b. « Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action », Varsovie, Banque mondiale.
- Banque mondiale. 2000a. « Cambodia Governance and Corruption Diagnostic: Evidence from Citizen, Enterprise and Public Official Surveys: New Empirical Tools for Anti-corruption and Institutional Reform », Washington, D.C., Institut de la Banque mondiale, rapport préparé par la Banque mondiale pour le Gouvernement royal du Cambodge.
- Banque mondiale. 2000b. *Anti-corruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Hellman, Joel, Geraint Jones et Daniel Kaufmann. 2000. « Seize the State, Seize the Day: An Empirical Analysis of State Capture Corruption in Transition », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2444.
- Hellman, Joel et Daniel Kaufmann. 2001. « Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies », *Finance and Development*, vol. 38, no 3, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI).
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay et Pablo Zoido-Lobaton. 2000. « Governance Matters: From Measurement to Action », *Finance and Development*, vol. 37, no 2, Washington, D.C., Fonds monétaire international (FMI).
- Manning, Nick, Ranjana Mukherjee et Omar Gokcekus. 2000. « Public Officials and Their Institutional Environment: An Analytical Model for Assessing the Impact of Institutional Change on Public Sector Performance », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2427.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher et Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York, Oxford University Press.
- Sewell, David. 2001. « Governance and the Business Environment in West Bank/Gaza », Washington, D.C., Banque mondiale, Middle East and North Africa Working Paper 23.







## Chapitre 22

# Systemes de suivi des dépenses publiques

*Cette section est inspirée du travail de Ritva Reinikka et de Jakob Svensson (2002) et a été rédigée par Bryan Kurey.*

La plupart des enquêtes qui évaluent la prestation de services examinent les effets des politiques ou des interventions sur les ménages, ainsi que leurs attentes et leurs perceptions en matière de qualité de services. Concernant l'offre, on ne tient pas compte de certaines données qui figurent dans les statistiques officielles ou les fichiers administratifs – telles que la circulation des fonds publics et le taux de scolarisation. Deux nouveaux outils, soit l'Enquête de suivi des dépenses publiques (ESDP) et l'Enquête quantitative sur la prestation de services (EQPS), cherchent à documenter la prestation des services du point de vue de l'offre et ont réussi à augmenter à la fois la responsabilisation et l'efficacité des fournisseurs de services. Pour ces deux instruments, l'analyse est centrée sur le fournisseur de service ou sur l'installation – tout comme elle est centrée sur l'entreprise ou les ménages lors d'enquêtes portant sur les entreprises ou les ménages.

De telles enquêtes de diagnostic peuvent apporter une information vitale aux décideurs lorsque la faiblesse institutionnelle nuit à une circulation plus libre de l'information. Ces outils sont particulièrement utiles pour déterminer les domaines où il est indispensable d'agir afin d'améliorer les relations entre les différents niveaux du gouvernement impliqués dans la prestation de services; faire ressortir les secteurs où des renseignements inégaux circulent entre les organismes; et souligner les moyens efficaces de renforcer la responsabilisation au sein des organismes, entre les organismes à différents

niveaux et entre les organismes et les utilisateurs. Lorsque les enquêtes sont conçues stratégiquement, les conclusions qu'on en tire peuvent favoriser les changements politiques en permettant aux décideurs de trouver plus facilement des solutions. Dans cette section, nous décrivons ces outils de manière plus détaillée ainsi que leur utilisation récente en Ouganda, en Tanzanie, au Ghana et au Honduras.

## **Qu'est-ce qu'une ESDP et une EQPS ?**

**D**eux raisons expliquent pourquoi une augmentation des dépenses publiques peut ne pas se traduire par une amélioration dans la prestation des services de base. D'abord, des problèmes peuvent intervenir au niveau du transfert des fonds entre les organismes publics, comme des fuites qui font en sorte que les fonds n'atteignent pas le producteur final voulu. Les irrégularités dans la capacité des utilisateurs à créer des biens et des services utiles, le gaspillage et la corruption peuvent aussi nuire à la prestation des services.

Des outils sont donc nécessaires au micro niveau afin de révéler le comportement des fournisseurs et de préciser la manière dont les dépenses publiques se transforment en services dont la quantité et la qualité reflètent les dépenses qui leur ont été affectées. Les deux enquêtes ont récemment été mises à l'essai dans plusieurs pays afin de documenter la prestation des services de base par les fournisseurs publics, par les fournisseurs privés à but non lucratif et ceux à but lucratif. Ces enquêtes sont centrées sur le comportement général des fournisseurs, notamment sur la question des mesures incitatives, de la supervision, de la responsabilisation et des dynamiques de « mandants multiples, agents multiples » au sein du secteur public.

L'information sur les dépenses publiques réelles n'est généralement pas disponible dans bien des pays en voie de développement. L'ESDP a ainsi été conçue pour recueillir l'information manquante auprès des différents paliers gouvernementaux et infrastructures qui fournissent les services. Elle recueille des données au micro niveau sur les caractéristiques des installations, et sur la nature des flux financiers en étudiant les registres, la production et les mécanismes de responsabilisation. Grâce à ce processus, une ESDP peut également contribuer à révéler où et comment la corruption et les abus conduisent à la dégradation des systèmes de prestation de services. La plupart des ESDP ont jusqu'à présent été implantées dans les secteurs de la santé et de l'éducation, mais l'enquête peut être utilisée dans d'autres domaines.

Les données quantitatives de l'EQPS sont tirées d'entrevues ou directement des registres du fournisseur de services. Les données peuvent être recueillies de façon « triangulaires » en surveillant aussi les municipalités, les ONG-cadres et les associations de fournisseurs privés. La compilation des données quantitatives concernant les installations est habituellement plus complexe qu'une enquête de perception des services par les utilisateurs, par exemple. Une EQPS entraîne à la fois un coût plus élevé et un investissement en temps plus important qu'une enquête qualitative<sup>1</sup>. Par contre, l'ESDP et l'EQPS peuvent être menées parallèlement. Leur combinaison permet d'évaluer directement les impacts de problèmes institutionnels et de circulation des fonds plus larges sur la prestation des services.

En général, les enquêtes ont deux objectifs. Elles sont d'abord des outils de diagnostic pour la prestation de services, en permettant à l'analyse des priorités en matière de dépenses publiques de prendre en compte la capacité de mise en œuvre des gouvernements. Ensuite, ces enquêtes fournissent des données de première importance aux recherches empiriques sur les fournisseurs de services. Jusqu'à présent, il existait fort peu de données sur les mesures incitatives et les dangers d'ordre moral<sup>2</sup>.

## L'ESDP en pratique

Plusieurs pays ont déjà eu recours à l'Enquête de suivi des dépenses publiques, alors que l'EQPS en est seulement à ses débuts dans un certain nombre de pays. Dans cette section, nous détaillons les leçons apprises dans le cadre de l'ESDP en Ouganda, en Tanzanie, au Ghana et au Honduras.

Les analyses de ces enquêtes apportent quelques lumières intéressantes, notamment en ce qui a trait à l'information et à la responsabilisation :

- *Information.* Les enquêtes démontrent que des renseignements inégaux – tant au sein des organismes à différents niveaux qu'entre les organismes et les utilisateurs – nuisent sérieusement à la circulation des fonds vers la base et à l'efficacité des organismes fournisseurs de services. En outre, les prestations réelles peuvent également être mal réparties puisque chaque segment de la société accède à l'information et l'acquiert de manière différente. Les enquêtes montrent par ailleurs que, bien qu'étant nécessaire dans un certain nombre de pays à faible revenu afin

d'établir une discipline fiscale, l'établissement du budget de trésorerie occasionne des effets secondaires négatifs puisqu'il débloque des fonds mensuels volatiles. Cette situation augmente le désavantage informationnel habituellement imposé aux bénéficiaires et peut entraîner des fuites de fonds substantielles.

- *Responsabilisation.* Les dépenses non salariales sont davantage affectées par les fuites de fonds que les dépenses salariales. De surcroît, les fuites peuvent survenir à différents paliers du gouvernement. En Ouganda et en Tanzanie, les fuites les plus sérieuses se situaient au niveau du gouvernement local, alors qu'elles survenaient avant que les ressources ne parviennent aux administrations locales au Ghana.

## Ouganda

En dépit d'une augmentation substantielle des dépenses publiques pour l'éducation depuis la fin des années 1980, la scolarisation officielle stagnait au niveau primaire. Cette problématique a conduit l'Ouganda à être le premier pays à mener une ESDP en 1996. L'ESDP observait différents niveaux du gouvernement, dont les points de services, et comparait les allocations budgétaires aux dépenses réelles pour l'éducation primaire et pour la santé. Elle recueillait aussi des données quantitatives sur les résultats des écoles et des centres de santé, ainsi que des données sur les caractéristiques des installations. Les comptes publics étaient inadéquats et ne permettaient pas de retracer les dépenses réelles. Des enquêtes réalisées dans 19 districts (sur 39), 250 écoles primaires publiques et 100 centres de santé ont donc permis de constituer un panel de données sur les dépenses (incluant les transferts indirects) et les extrants pour 1991-1995.

L'enquête effectuée auprès des écoles a montré que, pendant la période couverte par l'enquête, seulement 13 % des fonds non salariaux par élève annuels distribués par le gouvernement central parvenaient en moyenne aux écoles. Près de 87 % disparaissaient à titre de profits personnels ou étaient utilisés par les autorités du district pour des activités sans lien avec l'éducation. Environ 70 % des écoles ne recevaient aucun versement, ou très peu. En se basant sur les données annuelles, 73 % des écoles recueillaient moins de 5 %, et seulement 10 % d'entre elles recevaient plus de 50 % des fonds attendus. Bien que la tendance montre une amélioration dans le temps, seuls 22 % des fonds parvenaient aux écoles en 1995.

L'enquête a confirmé que les parents finançaient l'éducation primaire publique en contribuant un montant allant jusqu'à 73 % des dépenses totales de l'école en 1991 (42 % des dépenses moyennes). Pendant la période de l'enquête, l'État a augmenté sa part des contributions, mais les parents finançaient encore en moyenne 60 % du total des dépenses de l'école primaire en 1995. Par ailleurs, malgré des dépenses publiques supérieures, les contributions parentales réelles continuaient d'augmenter.

L'enquête quantifiait les effets négatifs d'une information inégale sur la circulation des fonds. Les fonctionnaires des collectivités locales possèdent un avantage informationnel car ils connaissent la valeur des fonds transférés. Ils peuvent donc réduire, à leur profit, le montant des fonds réellement utilisés pour l'école au détriment de l'Association des parents et des professeurs. Lorsque les résultats de l'enquête ont été connus, l'État a entrepris de publier le montant des transferts intergouvernementaux mensuels de fonds publics dans les principaux journaux et a diffusé l'information à la radio. Il a aussi demandé aux écoles primaires d'afficher publiquement les données concernant les rentrées de fonds. Cette situation a non seulement permis à l'association d'accéder à l'information, mais a aussi signalé aux collectivités locales que le gouvernement central assumait à nouveau ses fonctions de supervision, incitant ainsi les organismes gouvernementaux à faire preuve de davantage de responsabilisation. Deux ESDP de suivi locales ont permis de faire le bilan de ces réformes quelques années plus tard et ont montré que le flux des subventions *per capita* parvenant aux écoles avait augmenté de manière significative, passant de 13 % en moyenne en 1991-1995 à 80 ou 90 % en 1999-2000.

## Tanzanie

La Tanzanie a mis en place deux Enquêtes de suivi des dépenses publiques en 1999 et 2001 parce qu'elle soupçonnait l'existence de réels problèmes au niveau des flux financiers entre le gouvernement central et les autorités locales et à destination des établissements de services. La première ESDP tanzanienne couvrait 45 écoles primaires et 36 établissements de santé répartis dans 3 districts. L'enquête a démontré que les conseils municipaux détournaient une large part des fonds que le gouvernement central versait pour des dépenses non salariales dans les domaines de l'éducation ou de la santé (57 % pour l'éducation et 41 % pour les soins de santé) vers d'autres utilisations ou pour un profit personnel. Les fonds qui étaient affectés aux salaires étaient moins susceptibles d'être détournés, mais les registres

comportaient un grand nombre de travailleurs fantômes et les paiements parvenaient en retard aux travailleurs de première ligne.

La seconde ESDP couvrait quatre écoles primaires et quatre centres de soins, dans chacun des cinq districts. On y constatait des retards considérables dans le déboursement des fonds à tous les niveaux du gouvernement, notamment pour des dépenses non salariales et pour les régions rurales. Comparativement aux districts urbains, les districts ruraux recevaient une plus petite part des ressources attendues. Cette situation était surtout attribuable à l'établissement du budget de trésorerie, qui menait à des transferts volatiles en raison des fluctuations dans les revenus. Cela avait pour conséquence de produire une information asymétrique, car les bénéficiaires pouvaient difficilement connaître le montant de leur allocation mensuelle ou de leurs prestations. Le personnel du conseil tirait partie de ces renseignements asymétriques dans ses relations avec les établissements de services. De la même manière, les documents gouvernementaux présentaient leurs données globalement, ce qui empêchait la transparence des dépenses publiques.

Les conclusions des deux enquêtes ont été diffusées lors des consultations budgétaires nationales ultérieures. Contrairement à l'ESDP en Ouganda, elles n'ont pas encore eu d'effet catalytique sur la supervision ou sur les dispositions visant à renforcer la transparence du gouvernement central. Le Trésor diffuse maintenant régulièrement auprès des membres du Parlement le détail des budgets des collectivités locales. Le montant des allocations budgétaires (par ministères, régions et autorités locales) versé à certains programmes en faveur des pauvres est également publié périodiquement dans les journaux, en anglais et en swahili.

## **Ghana**

Afin d'évaluer la fuite des transferts de fonds du gouvernement central vers les domaines de la santé et de l'éducation de base, le Ghana a lancé une ESDP en 2000. Cette ESDP couvrait 4 districts dans chacune des 10 régions, et comprenait des entrevues avec 40 responsables dans le domaine de la santé et 40 responsables pour l'éducation puis des enquêtes auprès de 119 écoles primaires, 79 écoles secondaires et 173 centres de santé. L'enquête a découvert que seulement près de 20 % des dépenses non salariales dans le domaine de la santé publique et 50 % des dépenses non salariales pour l'éducation parvenaient réellement aux établissements. Tout comme en

Ouganda et en Tanzanie, la fuite dans les salaires était, par contraste, beaucoup plus modérée.

Contrairement à l'Ouganda et à la Tanzanie, une large partie de la fuite semblait survenir entre les ministères d'exécution et les bureaux de districts alors qu'ils transformaient les fonds publics en transferts en nature. Le fait que ces transferts s'effectuaient en nature entraînait des asymétries de l'information et une faible responsabilisation au sein du système de prestation, sans compter que les fournisseurs de service ne pouvaient pas émettre de commentaires concernant les ressources nécessaires ni formuler de plaintes. On constatait enfin que les probabilités de fuite étaient beaucoup plus grandes lorsque les bénéficiaires ignoraient la valeur du matériel distribué.

En plus d'être une démarche efficace pour évaluer les dépenses et la prestation de services de première ligne, l'ESDP a favorisé la collaboration interministérielle. En revanche, l'enquête n'a pas encore catalysé une forte réaction capable de mettre un terme à la fuite des fonds.

## **Honduras**

Le Honduras s'est servi d'une ESDP pour diagnostiquer les dilemmes moraux posés au personnel des fournisseurs de services dans les domaines de la santé et de l'éducation. L'enquête a révélé que le comportement du personnel et les mesures incitatives (tels que les travailleurs fantômes, l'absentéisme et la captation d'emplois multiples par les employés) pouvaient avoir des effets négatifs sur la prestation de services. L'ESDP posait comme hypothèse de départ que le bureau de paie centralisé du Honduras n'était pas en mesure de vérifier si les employés du secteur public existaient réellement et s'ils travaillaient effectivement là où ils devaient être. L'objectif du ESDP était donc de quantifier les disparités entre les budgets et les tâches réelles des salariés et de déterminer le taux d'absentéisme.

Dans le secteur de la santé, on a constaté que 2,4 % du personnel était des employés fictifs. L'absentéisme était aussi un problème, avec un taux de présence moyen de 73 % pour toutes les catégories salariales (c'est-à-dire que seulement 73 % du personnel était au travail dans les cinq jours qui précédaient l'enquête), et 39 % de ces absences n'avaient aucune raison légitime (maladie, congés ou compensation pour temps de travail supplémentaire). En outre, les généralistes et les spécialistes avaient tendance à cumuler les emplois : 54 % des médecins spécialisés occupaient deux emplois ou plus, dont 60 % dans un domaine connexe. Un peu plus de 5 % des effectifs



avaient changé de poste et n'occupaient plus celui qui leur était attribué selon la base de données centrale, 40 % du personnel ayant été muté depuis leur première affectation.

Dans le secteur de l'éducation, 3 % du personnel et 5 % des enseignants d'école primaire étaient des employés fantômes. L'absentéisme était moins problématique que dans le secteur de la santé, avec un taux d'assiduité de 86 % pour toutes les catégories salariales, dont 15 % étaient des absences injustifiées.

Le gouvernement n'a pas encore effectué de suivi pour ces constats puisque l'ESDP a eu lieu assez récemment.

## Notes

1. Des exemples de ces outils de sondage sont disponibles sur le site: <http://www.publicspending.org>

2. Pour des renseignements supplémentaires concernant les diagnostics, la cueillette des données et les résultats des ESDP et EQPS, de même que pour le renforcement des capacités, voir Reinikka et Svensson, 2002.

## Références

Ablo, Emmanuel et Ritva Reinikka. 1998. « Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda », Washington, D.C., Banque mondiale, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 1926, Région de l'Afrique, Macroeconomics 2. En ligne: <http://www.econ.worldbank.org/docs/539.pdf>

Reinikka, Ritva. 1999. « Using Surveys for Public Sector Reform », *PREM Note*, vol. 23, Washington, D.C., Banque mondiale, Development Economics et Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM).

Reinikka, Ritva. 2001. « Recovery in Service Delivery: Evidence from Schools and Health Centers », dans R. Reinikka et P. Collier (éds), *Uganda's Recovery: The Role of Farms, Firms, and Government*, Washington, D.C., Banque mondiale, World Bank Regional and Sectoral studies.

Reinikka, Ritva et Jakob Svensson. 2002. « Assessing Frontline Service Delivery », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Services publics. En ligne: [http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/document/seco/reinikka\\_assessing%20frontline.doc](http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/document/seco/reinikka_assessing%20frontline.doc)



## Chapitre 23

# Enquêtes sur l'environnement des affaires

*Cette section a été rédigée par Andrew H. Stone.*

Étant donné que le secteur privé favorise une affectation des ressources efficace et stimule la croissance économique, la Banque mondiale souhaitait connaître les obstacles qui freinent son développement. Afin de mieux déterminer les réformes dont ont besoin les entreprises privées (notamment au niveau d'un environnement favorable et des réseaux de soutien), il faut d'abord prêter une oreille attentive aux entrepreneurs et aux problèmes auxquels ils font face. Les enquêtes renforcent les conclusions de la Banque et la crédibilité de ses recommandations. Des initiatives récentes de la Banque ont tenté d'uniformiser les questions soulevées et la méthodologie liée à la conduite des enquêtes auprès des entreprises privées. Le but est de mieux orienter les ressources afin de créer des indicateurs de comparaison qui évaluent le climat d'investissement sur le plan international.

Les enquêtes permettent de déterminer comment le monde des affaires perçoit et vit le climat d'investissement local. Le personnel de la Banque a souvent accès à une information restreinte sur le contexte commercial local : statistiques officielles, rencontres avec les fonctionnaires, discussions avec un nombre limité d'experts et de représentants de grandes entreprises, autres données existantes complémentaires. Les missions de la Banque sont souvent courtes et centrées sur les hautes sphères de l'État, ce qui limite leur compréhension

complète et objective des points de vue et des expériences des gens d'affaires dans leur ensemble. Une enquête correctement structurée peut contribuer à éclaircir la situation. Les enquêtes peuvent soulever un ensemble de faits (et d'anecdotes) qui clarifient: *a*) quelles sont, aux yeux des gens d'affaires, les priorités relatives en matière de réformes; *b*) quels sont les coûts privés imposés par des contraintes au niveau de l'environnement et des réseaux de soutien (et leur impact possible sur le résultat des entreprises); et *c*) quel est le fonctionnement véritable des politiques dans l'environnement institutionnel d'un pays.

Par exemple, l'enquête sur l'évaluation du secteur privé de 1995 au Pakistan a démontré que les troubles politiques et ethniques faisaient perdre en moyenne 25 journées de travail par an aux entreprises de Karachi. Les défaillances dans l'alimentation électrique représentaient en moyenne 21 journées de travail perdues annuellement pour les entreprises pakistanaïses, et les deux tiers des entreprises possédaient des génératrices pour pallier cette incapacité du réseau électrique. Un générateur coûtait en moyenne 240 000 \$ (mais les prix variaient grandement), sans compter les 62 000 \$ qu'il en coûtait annuellement pour le faire fonctionner.

Les résultats de questionnaires uniformes appliqués de manière homogène peuvent être comparés entre différents pays. Ces points de références internationaux permettent de trouver de meilleures solutions et de mieux comprendre certaines tendances institutionnelles et économiques problématiques auxquelles les entreprises privées doivent faire face, à la fois au niveau du lieu et dans le temps. Par exemple, l'Enquête mondiale sur l'environnement des affaires (WBES) de 1999-2000 portait sur 80 pays. Des analyses économétriques des résultats de la WBES montrent que la perception du degré élevé d'incertitude et d'instabilité face aux politiques et la perception du degré élevé de corruption sont deux contraintes liées à la décroissance des ventes au niveau des entreprises et au ralentissement des investissements étrangers directs au niveau national<sup>1</sup>.

Par conséquent, l'utilisation d'instruments de sondage appropriés devrait renforcer la crédibilité des analyses de la Banque et de ses recommandations aux yeux des gouvernements, des gens d'affaires et des bailleurs de fonds. En revanche, pour que les résultats soient utiles, la conception du questionnaire (« l'instrument de sondage »), la sélection des échantillons, la conduite de l'enquête, et l'analyse et l'interprétation des résultats doivent être effectués avec

soin. Les enquêtes peuvent être menées de manière peu onéreuse, mais il ne faut pas pour autant lésiner sur la planification et la mise en œuvre.

Il est aussi important de contextualiser les résultats de l'enquête. La valeur de cette nouvelle source de renseignements ne signifie nullement que l'on doit abandonner les autres sources, telles que les analyses économiques traditionnelles. Les réponses des entreprises ne sont pas toujours objectives (en général, les sondés souhaiteraient des coûts réduits et une concurrence moins forte). Les résultats devraient donc être toujours évalués par rapport aux autres sources d'information et interprétés avec bon sens. Dans d'autres cas, le but premier des enquêtes est d'établir les priorités du secteur privé. Par exemple, bien que les « impôts et les règlements » fassent partie des contraintes importantes citées dans la plupart des régions, ils ne figuraient même pas parmi les cinq problèmes prioritaires de la majorité des entreprises africaines répondant au WBES. Les questions liées au financement, à la corruption, aux infrastructures, à l'inflation et aux « crimes de rue/vol/désordre » faisaient plutôt partie des priorités des entreprises privées en Afrique.

Par ailleurs, les enquêtes auprès des entreprises privées peuvent faire la lumière sur les pratiques commerciales, comme la gestion financière, la gestion du personnel, les innovations technologiques et la commercialisation. Ces renseignements permettent à la Banque de prendre connaissance du point de départ des entreprises (ce qui permettra d'adapter les interventions) et de définir les services qui leur seraient utiles.

Des études détaillées et des tables rondes, comme le Programme régional sur le développement de l'entreprise (RPED) réalisé en Afrique, ainsi qu'une série d'études décrites dans *Enterprise-Led Training in Developing Countries* de Tan et Batra permettent de procéder à l'analyse économétrique des éléments déterminants de la productivité et des performances au niveau des entreprises, tels que les investissements, la croissance et les exportations<sup>2</sup>. Ces analyses permettent de dégager des tendances dans le temps lorsqu'on les répète. Par exemple, une étude du Programme régional utilisant des données croisées du Ghana, du Kenya et du Zimbabwe indique qu'un accès aux actifs nets à court terme augmente la valeur ajoutée de l'entreprise jusqu'à concurrence de 40 %<sup>3</sup>.

## La conception d'une enquête

L'orientation d'une enquête peut être déterminée en :

- Recueillant – par des documents pertinents et des discussions avec le personnel opérationnel – des données existantes sur le secteur privé et en les révisant, ce qui permet d'apprendre quelles sont les priorités pour promouvoir le développement du secteur privé selon les experts.
- Déterminant les lacunes au niveau des connaissances sur les questions clés et sur le rôle et la structure du secteur privé.

Par contre, la Banque mondiale se fie de plus en plus à des questions centrales standardisées posées dans de multiples pays afin que les expériences et les perceptions des affaires soient comparables dans le temps, quel que soit le pays.

Sur le terrain, les enquêtes devraient comprendre l'information traditionnelle décrite ci-dessus. Jusqu'à présent, la plupart des enquêtes se basaient sur des échantillons aléatoires stratifiés. Des strates étaient définies pour représenter l'économie dans son ensemble, soit de manière large (par secteur, emplacement, taille), ou plus restreinte, de façon à étudier des domaines économiques prioritaires (comme le secteur manufacturier) ou à mettre en valeur certains phénomènes intéressants (comme les industries ayant des contrats à long terme comparativement à celles fonctionnant à court terme, les exportateurs non traditionnels, etc.). Afin de constituer l'échantillon cadre, on dresse une liste d'industries puisées au sein de chaque strate, ou combinées entre elles. On emploie ensuite une méthode de sélection stratifiée, aléatoire ou structurée. Lorsque les listes ainsi constituées comportent des lacunes systématiques, on a recours à des méthodes non aléatoires (telles que des échantillonnages par quota) ou des méthodes par secteur pour améliorer la représentation des petites entreprises ou des entreprises moins structurées, ou pour faire ressortir les caractéristiques de certains groupes (tels que les investisseurs étrangers).

La conception d'un bon échantillon requiert une mise en œuvre soignée et un budget suffisant. Pourtant, les enquêtes sur l'environnement d'affaires auprès des entreprises sont généralement menées avec des contraintes de temps et de budget. Pour ces raisons, l'instrument d'enquête est donc demeuré concis, afin qu'il puisse être complété lors d'un entretien de une heure ou deux avec un entrepre-

neur et afin de s'assurer que les répondants sélectionnés aléatoirement complètent leurs réponses. Les concepteurs des enquêtes sont parvenus à cette concision en délaissant la portée au profit de la profondeur. En général, une enquête de grande portée permet de sonder des domaines inconnus, tandis qu'une approche en profondeur est plus efficace dans les pays où l'environnement est familier, mais où certains détails institutionnels et économiques demeurent obscurs. Certaines enquêtes sont beaucoup plus longues, mais nécessitent seulement que chaque personne impliquée dans l'entreprise (directeur, directeur financier, employés, etc.) lui consacre un temps restreint.

Les questionnaires sont généralement divisés par sections, dont une portant sur des renseignements simples (et sûrs) de base. Ils évoluent ensuite vers une série de domaines importants choisis par le concepteur, tels que « réglementation », « finances » et « infrastructures ». Une série de questions type irait du général au particulier, et du spécifique au comparatif. Par exemple, la portion du questionnaire consacré à la réglementation débute souvent avec une question ouverte telle que : *Quels sont les trois principaux problèmes que vous posez la réglementation et les organismes chargés de l'appliquer ?* Les chercheurs obtiennent ainsi un aperçu objectif des préoccupations des entrepreneurs, que le questionnaire peut éventuellement biaiser en suggérant des préoccupations spécifiques. Des questions détaillées, à réponses courtes ou à choix multiples, soulèvent ensuite des enjeux relatifs au programme spécifique. On trouve enfin, à la fin de chaque section ou de l'enquête, une question où l'on classe par ordre décroissant l'importance relative des contraintes abordées. Dans une approche à plusieurs critères, chaque section du questionnaire se termine avec le classement des contraintes pour une catégorie particulière (telle que la réglementation, les infrastructures ou les finances). Puis, au début ou à la fin, une question permet de comparer entre elles les catégories de contraintes. Des contraintes générales non couvertes dans les sections détaillées de l'enquête (telles que des contraintes macroéconomiques et politiques) apparaissent alors.

Les enquêtes cherchaient surtout à évaluer les coûts imposés aux entreprises, particulièrement les lourdeurs administratives de l'environnement fiscal et réglementaire et les déficiences des infrastructures publiques, des systèmes financiers ou d'autres services. À l'origine, les enquêtes se penchaient sur les coûts relatifs à l'aide de questions par classement. Cette méthodologie avait pour hypothèse de départ que le classement des contraintes par les entreprises reflétait les coûts marginaux (non observés) associés à ces contraintes.

Ainsi, le classement des contraintes révélait leurs coûts implicites. De tels classements facilitent les comparaisons et permettent aux enquêteurs de déterminer les caractéristiques d'une entreprise ayant des contraintes faibles ou élevées. Ceci brosse aussi un portrait global des priorités en matière de réformes pour les gens d'affaires. Par exemple, la structure de la WBES comprend plusieurs classements qualitatifs et de contraintes, puis comporte une question générale sur les contraintes et des séries de questions spécifiques sur les contraintes financières, les contraintes de réglementation, la qualité des services publics, etc. En revanche, le classement des contraintes n'a pas d'équivalence monétaire.

Les enquêtes tendent de plus en plus vers l'obtention d'une estimation quantitative des coûts. L'estimation des coûts directs se révèle particulièrement utile pour l'analyse des tracasseries administratives liées à la réglementation et des autres coûts cachés, comme des paiements ou des dépenses en termes de temps par l'entreprise. Des questions directes abordent les dépenses en temps ou en argent pour des activités particulières ou du matériel, comme le coût des licences commerciales ou le coût opérationnel d'une génératrice destinée à compenser l'alimentation électrique publique déficiente. Des questions s'intéressent également aux journées de travail perdues en raison, par exemple, d'inspections, de pannes de courant ou de grèves. Des questions indirectes incitent les entrepreneurs à estimer la valeur de certains éléments qui n'ont pas un coût monétaire ou de main-d'œuvre bien défini. Des questions d'évaluation en lien avec les autres questions demandent aux entrepreneurs quel pourcentage de leur chiffre d'affaires brut ils seraient prêts à sacrifier pour être libérés de contraintes particulières.

Ainsi que nous l'avons signalé, les enquêtes auprès d'entreprises sont de plus en plus conçues de façon à être comparées avec d'autres pays ou périodes. L'utilisation de séries de questions « essentielles » dans les enquêtes permet maintenant des comparaisons au niveau international au sujet de la gravité des contraintes et des coûts qu'elles imposent dans un climat d'investissement donné<sup>4</sup>. Pour pouvoir établir des comparaisons valables, l'échantillonnage doit également être standardisé.

## Mise en œuvre d'une enquête

**A**vant même de lancer une enquête, il faut d'abord analyser le questionnaire afin de s'assurer que les questions sont compréhensibles pour les répondants, qu'elles fournissent l'information

désirée, qu'elles n'offensent ou ne menacent pas les répondants et qu'elles n'exigent pas trop de leur temps. En testant les enquêtes, il est possible de débusquer certains problèmes et d'améliorer les questions – et d'ajuster la langue et les questions à l'usage local et aux institutions locales (ce qui peut accroître l'intérêt des répondants).

Plusieurs paramètres influencent le coût des enquêtes, notamment la longueur et la conception de l'enquête, le nombre d'entreprises sondées, la quantité de secteurs économiques différents étudiés, le nombre et l'emplacement des établissements où l'enquête est menée. Le coût dépend aussi des gestionnaires de l'enquête. Pour une enquête effectuée dans plusieurs pays, le recours à des sociétés de sondage internationales peut apporter une plus grande homogénéité, mais également augmenter les coûts. Les consultants locaux ont habituellement des connaissances locales, des compétences linguistiques et une capacité de mobiliser rapidement des enquêteurs locaux plus importantes. Leur emploi est beaucoup moins onéreux que celui de consultants internationaux ou de personnel de la Banque. En revanche, il faut tenir compte de leur disponibilité et du degré de supervision qu'ils requièrent avant de faire appel à eux.

Les paramètres suivants sont essentiels lors de l'évaluation d'un consultant local :

- avoir déjà conduit des enquêtes d'entreprises ou, au mieux, des enquêtes d'opinion publique ou d'études de marché;
- connaître les enjeux du milieu des affaires, dans une perspective politique et entrepreneuriale;
- accéder aux sources d'information concernant les entreprises de l'échantillon cadre;
- accéder aux entreprises;
- être capable de mobiliser, former et superviser les enquêteurs (énumérateurs);
- être capable de contrôler la qualité de la mise en application de l'enquête, de l'entrée de données et de l'analyse;
- être capable d'analyser ou de contribuer à l'analyse, à la fois de manière quantitative et qualitative.

Une initiation et une formation appropriées sont essentielles, même en présence de consultants locaux expérimentés. Très peu d'entre eux ont déjà mené une enquête de la Banque mondiale sur les entreprises privées. Il est donc possible qu'ils ne se sentent pas familiers avec le genre de questions posées, ni même avec le sujet de l'enquête. Il est important de les sensibiliser à l'objectif de l'enquête, au



protocole des entrevues, à l'importance de la confidentialité, aux méthodes appropriées pour collectionner les données et les enregistrer. La valeur des enquêtes peut être illustrée à l'aide d'exemples tirés du travail antérieur de la Banque. Les formulaires complétés doivent être vérifiés pour s'assurer que les réponses sont précises et correctement enregistrées. Une supervision inadéquate peut entraîner des pertes d'information considérables attribuables à des erreurs dans la saisie des données, à des réponses illisibles ou à des formulaires incomplets.

Avant d'analyser les réponses, on doit les présenter sous une forme adéquate au traitement, généralement en les intégrant à un tableur électronique, une base de données ou un logiciel de statistiques. Pendant ce processus, la plupart des réponses sont codées afin que les chiffres représentent une réponse spécifique (0 pour « non » et 1 pour « oui », par exemple). Il est évident que l'exactitude de ce procédé est essentielle à l'utilité du travail accompli précédemment. Les données doivent être balayées de manière à faire ressortir les erreurs évidentes, les entrées doivent être vérifiées au moyen des formulaires d'enquête d'où elles proviennent. D'ordinaire, une compilation efficace des données de l'étude combine une analyse quantitative à une interprétation qualitative.

## Les travaux internationaux en cours

**D**ifférents instruments d'enquête conviennent à différentes situations. Quelques exemples récents incluent :

- L'Enquête mondiale sur l'environnement des affaires (WBES) se penche sur la perception des facteurs externes à l'entreprise. Basée sur un échantillonnage d'une centaine d'entreprises dans quelque 80 pays, la WBES aborde les perceptions de l'environnement national des affaires en regard de la politique économique locale; la gouvernance; les contraintes réglementaires et financières et les contraintes liées aux infrastructures; et la qualité des services publics.
- À l'aide de données financières détaillées au niveau des entreprises, le Programme régional sur le développement de l'entreprise et le Programme d'enquêtes sur l'analyse de la compétitivité des entreprises (FACS) en Afrique s'intéressent à des facteurs sélectionnés, internes et externes à l'entreprise, puis les mettent en rapport avec leur productivité et leurs résultats.

- Des enquêtes sur les coûts administratifs et de réglementation apportent des renseignements sur les coûts en temps et en argent de plusieurs procédures obligatoires, telles que le respect des lois sur les douanes et les impôts, l'enregistrement du commerce, l'obtention de terres et d'emplacements, le suivi des procédures concernant la conformité des produits. Ces enquêtes ont été menées dans plusieurs pays d'Europe de l'Est.
- Une enquête ciblée sur les PME complète les données de la WBES en apportant des détails sur le financement, les services d'affaires et les renseignements d'ordre commercial.

Tout récemment, la Banque mondiale a lancé une initiative importante et a créé l'Unité sur le climat d'investissement qui est chargée de standardiser sa démarche d'évaluation au moyen d'enquêtes et d'indicateurs<sup>5</sup>. Cette unité a déjà élaboré un instrument standardisé pour évaluer le climat d'investissement à partir des meilleurs éléments de chacun des instruments mentionnés ci-dessus. Cette enquête centrale sert de point de départ aux comparaisons entre le climat d'investissement et la productivité des entreprises. D'autres groupes de questions sont en préparation afin d'évaluer les coûts liés à la réglementation, les préoccupations des PME et des investisseurs étrangers, et les enjeux entourant l'emploi et les finances. L'unité travaille maintenant à développer une méthodologie standardisée pour concevoir un échantillonnage principal pour les enquêtes.

## Exploiter les résultats

**A**fin d'exploiter les résultats de l'enquête de manière appropriée, le personnel doit comprendre ses applications et ses limites. Les enquêtes auprès des entreprises comblent les données partielles actuelles en fournissant des renseignements spécifiques aux entreprises. En général, les données déterminent les problèmes mais n'apportent pas de solutions. L'enquête représente donc une étape vers l'amélioration de l'environnement de l'entreprise.

Les entreprises locales et les décideurs politiques accordent une légitimité à des enquêtes bien conçues, qui deviennent d'excellents points de repère lors de consultations sur les politiques et les projets. Afin que les résultats des enquêtes soient utiles aux pays-clients et à leur stratégie opérationnelle, les enjeux prioritaires et les conséquences que les enquêtes soulèvent devraient être débattus lors de consultations avec le gouvernement et le secteur privé.

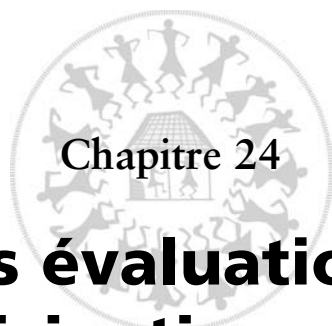
En 2000-2001, la Banque mondiale a réalisé le FACS indien en collaboration avec une association d'affaires locale d'envergure, la Confederation of Indian Industries. Les résultats ont été discutés lors de deux séminaires (à Bangalore et Hyderabad) en 2001, auxquels des représentants du gouvernement, des gens d'affaires, des ONG et des donateurs participaient. Des conférences consultatives ultérieures qui auront eu lieu à Delhi, Bombay et dans d'autres villes permettront de diffuser les conclusions et de discuter de leurs conséquences pour les réformes politiques.

## Notes

1. Pour plus d'information, voir : <http://www.worldbank.org/beat/resources/assess-wbessurvey-alt.htm>
2. Tan et Batra, 1995.
3. Biggs et Srivastava, 1996.
4. Plusieurs grilles de sondage types peuvent être visionnées à : <http://www1.worldbank.org/beext/resources/assess-wbessurvey-alt.htm>
5. Voir : <http://rru.worldbank.org>

## Références

- Biggs, Tyler et Pradeep Srivastava. 1996. « Structural Aspects of Manufacturing in Sub-Saharan Africa », Washington, D.C., World Bank Discussion Paper 346. Africa Technical Department Series.
- Tan, Hong W. et Geeta Batra. 1995. « Enterprise Training in Developing Countries: Incidence, Productivity, Effects, and Policy Implications », Washington, D.C., Banque mondiale, Département du développement du secteur privé, Competition and Strategy Unit.



## Chapitre 24

# Les évaluations participatives de la pauvreté

*Cette section a été rédigée par Laura Bures avec la participation de Bryan Kurey et sous la supervision de Deepa Narayan.*

Afin de définir des stratégies efficaces et appropriées pour réduire la pauvreté et favoriser le développement économique et social, il est important de connaître les différents degrés de pauvreté, la manière dont elle apparaît, les raisons pour lesquelles elle s'installe et les moyens pour la réduire<sup>1</sup>. Une gamme d'instruments pour recueillir des données, dont des enquêtes auprès des ménages, est nécessaire pour comprendre la nature multidimensionnelle de la pauvreté et les réalités auxquelles doivent faire face les personnes pauvres, qui rencontrent de nombreuses barrières dans les démarches qu'elles entreprennent pour y échapper. Dans cette section, on décrit les méthodes utilisées par les évaluations participatives de la pauvreté afin de comprendre le phénomène. On y présente des exemples de diagnostics effectués en Tanzanie, au Viêt-nam, en Ouganda et au Guatemala.

## Les évaluations participatives de la pauvreté

**L**es évaluations participatives de la pauvreté sont un processus de recherche itérative et participative axé sur la compréhension du contexte local, social, institutionnel et politique de la pauvreté. Elles incorporent les points de vue d'intervenants variés et les impliquent directement dans la planification des mesures de suivi. La majeure

partie des intervenants sont des femmes ou des hommes pauvres, mais des décideurs à tous les niveaux de l'État, de la société civile et de l'élite locale peuvent aussi participer aux évaluations participatives. Leur participation permet d'inclure différents intérêts et perspectives et d'accroître la capacité et l'engagement locaux à effectuer un suivi. Puisque les évaluations participatives sondent les politiques nationales, les données sont collectées au microniveau dans un grand nombre de communautés afin de dégager des tendances parmi différents groupes sociaux et régions géographiques.

Ce sont habituellement des ONG, des établissements d'enseignement, des vulgarisateurs gouvernementaux ou des cabinets de consultants locaux qui dirigent les évaluations participatives. Leurs méthodes de recherche participatives sont variées et incluent des profils de collectivités, des schémas fluides qui soulignent les liens et les causes de la pauvreté, des calendriers saisonniers, des analyses matricielles et des classements sur la richesse ou le bien-être. Ils utilisent également des méthodes anthropologiques, dont des entrevues semi-structurées avec des témoins privilégiés sur des questions liées à la pauvreté et aux institutions. Même si les évaluations participatives et les diagnostics quantitatifs plus traditionnels de la pauvreté jouent un rôle complémentaire, deux principes sous-jacents démarquent la démarche participative des autres démarches de recherche. D'abord, les évaluations impliquent les répondants activement dans le processus de recherche par des méthodes non dirigées et participatives. Ensuite, on estime que le processus de recherche autonomisera les participants et entraînera des actions concrètes.

L'élaboration d'une évaluation participative dépend de l'objectif de l'étude réalisée. Les évaluations sont de plus en plus populaires depuis le début des années 1990. En 1994, seul un cinquième des évaluations de la pauvreté au niveau national de la Banque mondiale incluaient des éléments d'évaluation participative. Entre 1996 et 1998, la moitié des évaluations de la pauvreté de la Banque mondiale comprenaient des évaluations participatives, comparativement à un tiers en 1995.

## **L'évaluation participative de la pauvreté en Tanzanie**

**E**n 1995, plus de 6 000 personnes de 87 villages en Tanzanie ont participé à l'évaluation participative menée par le gouvernement, l'université de Dar es Salaam et la Banque mondiale<sup>2</sup>. La

Banque mondiale et la British Overseas Development Agency ont soutenu le projet financièrement.

### **La méthodologie employée**

Cette évaluation participative combinait des méthodes et des outils de collecte de données qualitatives et quantitatives, incluant des outils participatifs (profils des collectivités, groupes de discussion, diagrammes de Venn, entrevues avec des témoins privilégiés et enquêtes auprès des ménages). On s'intéressait notamment au fait de savoir comment les personnes pauvres en Tanzanie vivent la pauvreté et ce qu'elles en pensent, comment l'inflation et d'autres tendances sont perçues et comment la libéralisation affecte les pauvres en région rurale. On y explorait aussi l'accès aux institutions d'épargne et au crédit structuré et non structuré de même que leur utilisation, le rôle du capital social dans le bien-être des ménages, et le lien entre la pauvreté et l'environnement naturel.

Une enquête auprès des ménages axée sur les dépenses s'est servie de différentes techniques d'échantillonnage et d'une gamme d'outils participatifs. Pour renforcer la crédibilité et assurer la représentativité de l'évaluation participative pour l'ensemble des régions rurales, cent villages ont été sélectionnés dans tout le pays. Ces villages faisaient partie d'un d'échantillon national cadre déterminé par la Commission de planification du gouvernement. Toutes les études nationales menées en Tanzanie (dont une enquête sur le développement humain effectuée par le gouvernement et la Banque mondiale) se déroulent dans ces villages, ce qui permet aux chercheurs de généraliser les résultats au niveau national et de s'assurer que les conclusions tirées d'une enquête peuvent être comparées et opposées aux données d'autres études. Pour l'enquête auprès des ménages, les quinze ménages sélectionnés par village étaient les mêmes que ceux sélectionnés de façon aléatoire pour l'enquête nationale sur l'agriculture. Six à douze groupes de discussion d'hommes, de femmes et de jeunes étaient aussi constitués dans chaque village.

La population locale était informée à l'avance de l'arrivée de l'équipe d'évaluation afin que les chefs du village et les membres de la collectivité soient disponibles pour la rencontrer. Pour éviter que les groupes de discussion soient dominés par des membres plus influents de la collectivité, le superviseur de l'équipe s'entretenait avec les élites locales tandis que l'équipe de recherche sollicitait l'opinion de la communauté dans son ensemble.

### *Les outils participatifs de collectes de données*

L'évaluation participative en Tanzanie privilégiait deux méthodes participatives. L'outil SARAR (dont la signification est « estime de soi, force associative, esprit d'initiative, planification des actions et responsabilité ») a recours à des exercices visuels pour favoriser la discussion et l'implication. L'appréciation rapide participative est basée sur un dialogue ouvert et une analyse au niveau communautaire. Plusieurs outils participatifs alimentaient les groupes de discussion d'hommes et de femmes – généralement séparés par sexe pour respecter la coutume locale et pour s'assurer que les femmes se sentent libres de parler franchement. Ces outils participatifs comprenaient :

- *La cartographie.* Les groupes devaient dessiner une carte de leur communauté et marquer les principaux attraits et foyers du village, et attribuer ultérieurement une cote à chaque ménage selon leur richesse.
- *Les caractéristiques de la pauvreté et le classement selon la richesse.* Une fois que l'équipe de l'évaluation participative avait réussi à établir un lien de confiance avec le groupe du village, elle leur demandait d'établir des caractéristiques pour cinq groupes allant des plus riches aux plus pauvres. On parvenait ensuite à un consensus sur les particularités définies, puis les gens apposaient des vignettes autocollantes de couleurs pour distribuer les ménages selon les cinq catégories.
- *L'analyse saisonnière.* Les villageois devaient ensuite dessiner une matrice, les mois figurant sur l'axe horizontal et les activités ou les ressources sur l'axe vertical. Les discussions visaient la manière dont la population faisait face aux différentes saisons, sur plusieurs années et pendant les périodes plus difficiles.
- *Les analyses de tendances et de prix.* Les groupes faisaient part des changements qu'ils avaient remarqués dans la disponibilité des services, les prix des aliments et les produits courants essentiels, au début du processus de libéralisation (dix années plus tôt) puis en 1991, lorsque les produits alimentaires de base avaient été libéralisés.
- *Les diagrammes de Venn.* Les participants dessinaient ensuite un large cercle représentant la collectivité, et des cercles de différentes tailles représentant les groupes et les institutions du village. La taille indiquait l'importance, les cercles se chevauchant représentaient les membres impliqués dans plusieurs groupes, et les flèches indiquaient les interactions. Les discussions étaient centrées sur

l'adhésion aux groupes du village, à leur structure, à leur fonctionnement et aux relations qu'ils entretiennent entre eux.

- *L'identification de problèmes.* Des dessins réalisés par des artistes locaux et des membres de la communauté illustraient une variété de problèmes et de questions. Lorsqu'un problème ne figurait pas au nombre des esquisses, on fournissait des feuilles de papier aux participants afin qu'ils le dessinent. Un vote des participants servait ensuite à déterminer, par ordre d'importance, les cinq problèmes les plus importants affectant leur vie. Ces difficultés étaient ensuite abordées longuement.
- *L'histoire à compléter.* Au début de l'activité, deux dessins montraient une ferme pauvre et improductive puis une exploitation prospère. En se basant sur ces illustrations, les gens partageaient leur propre situation agricole. Le débat se poursuivait sur la manière de transformer une ferme peu rentable en une exploitation rentable. Des illustrations représentaient les types de cultures et l'écologie de différentes régions agro-écologiques.
- *L'analyse comparative selon les sexes.* Trois grands portraits – soit celui d'un homme, d'une femme et d'un couple – étaient dessinés par un artiste local. On distribuait aux participants une trentaine de petites photos représentant une terre, une maison, des objets domestiques, des bébés et de jeunes enfants. Puis on leur demandait de disposer ces images sous l'homme, la femme ou sous le couple, de manière à indiquer qui possède ces éléments pendant le mariage. On demandait ensuite aux participants d'expliquer ce qu'il advenait aux biens en cas de divorce, de séparation ou du décès de l'époux.
- *Les entrevues avec des témoins privilégiés.* Les mêmes renseignements obtenus via les groupes étaient demandés aux informateurs clés, comme les dignitaires du village, les enseignants et d'autres. Des discussions étaient organisées avec deux ou trois témoins privilégiés dans chaque village et les données non concordantes étaient contrôlées ultérieurement.
- *Les enquêtes auprès des ménages.* On a développé un questionnaire sur les ménages comportant deux volets : le premier incluait une enquête sur la pauvreté et le capital social, et le deuxième comportait une unité sur les dépenses et la consommation des ménages rattachée à l'enquête de 1993 sur le développement des ressources humaines. La première partie était consacrée aux enjeux du capital social, à l'épargne et au crédit, aux questions



environnementales et à trois indices de pauvreté (classement du niveau de richesse et indice sur les biens des ménages).

- *Les ateliers au niveau des districts.* Les représentants officiels des districts dirigent la plupart des programmes qui ont un impact sur les personnes pauvres. Chaque équipe de l'évaluation participative a donc organisé au niveau du district un atelier d'une journée portant sur l'étude afin d'informer les représentants, de connaître leurs attitudes face aux enjeux sur la pauvreté, d'évaluer la portée de leurs programmes et de partager les conclusions préliminaires obtenues sur le terrain. Ces représentants participaient également aux techniques de cartographie et d'histoires à compléter qui étaient liées à la pauvreté et à l'agriculture dans leur district.

### *L'analyse des données*

L'évaluation participative s'appuyait sur l'analyse du contenu et des notes prises par 29 travailleurs sur le terrain ayant produit plus de 100 carnets de données sur les villages. Le travail sur le terrain était effectué par six équipes ayant reçu une formation de trois semaines sur les différents outils participatifs de collecte de données. Les membres des équipes provenaient de l'université de Dar es Salaam, d'autres instituts de recherche et des ministères gouvernementaux, ou avaient répondu à des annonces parues dans les journaux. Des spécialistes en sciences sociales chevronnés (3 hommes et 3 femmes) dirigeaient les équipes, et le travail était supervisé par un sociologue de la Banque mondiale. L'étude avait en outre dépouillé près de 1 500 questionnaires auprès des ménages, ainsi que de nombreux rapports régionaux rédigés par les chefs d'équipe.

Les données recueillies grâce à des méthodes participatives faisaient l'objet d'une analyse de contenu systématique. Chaque fois que possible, on dégagait des statistiques en regroupant étape par étape les données des villages. Les équipes sur le terrain contrôlaient la qualité des enquêtes auprès des ménages, et une société privée de Nairobi, au Kenya, informatisait les données qui étaient traitées et vérifiées. Les analyses statistiques étaient effectuées progressivement à l'aide de fréquences, de croisements de données, de la construction d'un indice et d'essais pilotes.

### **Les conclusions**

L'évaluation participative en Tanzanie est un bon exemple d'une évaluation participative effectuée dans les mêmes villages et avec le

même échantillonnage qu'une enquête auprès des ménages. Cette méthode a permis de comparer avec efficacité les conclusions et les avantages des méthodes quantitative et qualitative. Hormis les données sur la disponibilité de l'eau potable et le statut des ménages dirigés par une femme, les résultats globaux des deux approches se sont avérés très semblables. L'évaluation participative est pour sa part arrivée à des conclusions plus subtiles et détaillées dans un certain nombre de domaines, dont certains avaient auparavant été négligés.

Les conclusions d'ensemble des évaluations participatives révélaient une inflation des prix dans les régions rurales, un besoin largement répandu pour du crédit rural et un désir de pouvoir épargner. L'étude montrait que, même si les coupures dans les subventions publiques aggravait la situation des personnes pauvres en Tanzanie, la plupart d'entre elles préféraient avoir accès à de meilleures opportunités que d'avoir de nouveau recours aux subventions pour améliorer leurs moyens de subsistance. La première caractéristique mentionnée pour définir la richesse était presque unanimement la possession de terres, tandis qu'on associait la pauvreté au fait de sauter des repas, d'envoyer les enfants chez les voisins pour se nourrir et à de mauvais résultats scolaires. Les problèmes liés à l'agriculture, à la maladie ou à la mauvaise santé chronique ainsi qu'à l'alcoolisme étaient parmi les causes de la pauvreté le plus souvent citées.

L'enquête auprès des ménages indiquait que les ménages dirigés par une femme obtenaient de meilleurs résultats à chaque niveau de dépenses. L'évaluation participative démontrait quant à elle que les ménages dirigés par une femme étaient moins bien lotis que ceux dirigés par un homme pour tous les niveaux du bien-être. Des analyses plus poussées révélaient que les ménages dirigés par des femmes possédaient moins d'actifs et étaient caractérisés par l'incertitude et la vulnérabilité. En revanche, les ménages dirigés par des femmes utilisaient leurs maigres ressources de manière plus ingénieuse que ceux menés par des hommes. Les femmes avaient notamment recours à une gamme de stratégies palliatives, comme la brocante. Plusieurs raisons incitaient davantage les filles que les garçons à délaisser l'école, et l'éducation des garçons était considérée comme un meilleur investissement. Pour les femmes, la dissolution du mariage et le veuvage étaient perçus comme des sources majeures de difficultés financières. Les coutumes locales avaient pour conséquence que les femmes se retrouvaient souvent dans le dénuement à la suite d'un divorce, malgré des lois structurées qui étaient censées protéger le droit à la succession des biens pour les femmes.

Pour l'enquête auprès des ménages, la disponibilité de l'eau ne semblait pas être un problème. Les priorités déterminées à l'aide des méthodes participatives comprenaient toutefois en tête de liste les difficultés liées à l'eau. Des comparaisons ultérieures des deux sources d'information montraient que l'enquête auprès des ménages ne reflétait pas les paramètres saisonniers de la disponibilité en eau, ni le fonctionnement aléatoire des sources d'eau.

Une des découvertes les plus frappantes était probablement celle liée à l'impact du capital social, au niveau du village, sur les revenus des ménages: l'accroissement d'un seul écart-type dans le capital social augmentait les dépenses des ménages d'au moins 20 à 30 % par personne. Par comparaison, un écart-type d'environ trois années de scolarité augmente le revenu par personne de moins de 5 %.

## **L'évaluation participative de la pauvreté au Viêt-nam**

**L**a Banque mondiale, en partenariat avec des ONG et d'autres donateurs, a mis en œuvre quatre évaluations participatives de la pauvreté au Viêt-nam en 1999<sup>3</sup>:

- Le Projet conjoint du Viêt-nam et de la Suède pour développer les régions montagneuses a mené des évaluations participatives dans deux districts de la province de Lao Cai, une région en plateau marquée par une large proportion de minorités ethniques vivant dans des villages difficiles d'accès.
- Action Aid, une ONG britannique, a coordonné des évaluations dans six districts de la région côtière dans la province de Ha Tinh, une région propice aux typhons et ayant très peu de richesses naturelles.
- Oxfam GB a mené des évaluations dans deux districts de la province de Tra Vinh, une région côtière ayant une large population ethnique minoritaire et des problèmes grandissants de privation de terres.
- Save the Children (Royaume-Uni) a coordonné des évaluations dans trois districts urbains pauvres d'Hô Chi Minh-Ville.

### **La méthodologie employée**

Chacun des quatre organismes a assuré la planification et la mise en œuvre de la recherche pour son site, mais toutes les évaluations participatives utilisaient des techniques semblables et abordaient des thèmes

communs afin de faciliter la compilation des données dans une perspective nationale. Les organismes connaissaient bien les évaluations participatives du point de vue institutionnel et maîtrisaient les techniques participatives, ce qui a grandement facilité la conception des études. Les équipes employaient une gamme d'outils de recherche participative (décrits de façon plus détaillée dans l'exemple de la Tanzanie), dont des groupes de discussion, des entrevues semi-structurées, des classements de la richesse et du bien-être, des matrices, des classements préférentiels et des dénombrements, des schémas de flux, des classements institutionnels et des diagrammes de Venn.

Les quatre évaluations participatives englobaient la participation de plus de 1 000 ménages. Les équipes de recherche travaillaient séparément avec les hommes et les femmes. Elles consultaient également les personnes âgées séparément, et deux équipes se consacraient aux enfants.

### **Comparaison des résultats entre les évaluations participatives et l'enquête sur les niveaux de vie au Viêt-nam**

Les évaluations participatives ont été analysées et synthétisées au même moment qu'on effectuait l'analyse des données des enquêtes quantitatives sur les ménages (ces données étaient tirées d'une deuxième série d'enquêtes sur les niveaux de vie au Viêt-nam). Les données des évaluations participatives et des enquêtes sur les niveaux de vie se recoupaient dans certains domaines. Hormis quelques exceptions, les conclusions coïncidaient généralement étroitement, et les évaluations participatives et les enquêtes auprès des ménages renforçaient dans l'ensemble les mêmes messages clés. Les données quantitatives permettaient de dégager de fortes tendances représentatives au niveau national, alors que les évaluations qualitatives contribuaient à expliquer certaines de ces tendances.

Les conclusions des deux méthodes différaient dans deux domaines importants. D'abord, l'enquête indiquait que les ménages dirigés par une femme étaient mieux nantis que ceux dirigés par un homme – en termes de dépenses par habitant –, mais les ménages dirigés par une femme étaient systématiquement décrits dans les évaluations participatives comme étant pauvres et vulnérables. Deuxièmement, la portée et la nature de la pauvreté urbaine n'apparaissaient pas être des problèmes cruciaux selon l'enquête. En

revanche, la pauvreté dans les villes était décrit comme un enjeu important dans les évaluations participatives.

D'autres constatations soulignaient un fort endettement et un accès limité aux terres, une demande importante pour des opportunités économiques non agricoles, une vulnérabilité attribuable aux problèmes de santé, un manque d'information à propos des décisions gouvernementales et des programmes, une violence domestique et une grande vulnérabilité des femmes et des enfants dans les foyers.

### **Favoriser la crédibilité et la participation gouvernementale**

Les conclusions des évaluations participatives ont été diffusées et utilisées largement, notamment en raison des importants efforts de coopération de la Banque, des organismes gouvernementaux, des autres bailleurs de fonds et des ONG. Le gouvernement vietnamien s'est impliqué dans le processus par l'entremise d'un Groupe de travail sur la pauvreté mis sur pied par la Banque. Ce groupe incluait les ministères de la Planification et de l'investissement, des Affaires sociales et des handicapés, de l'Agriculture et du développement rural, des Finances, ainsi que le Bureau des statistiques générales, le Comité des minorités ethniques et des régions montagneuses, le Syndicat des femmes et la Banque d'État du Viêt-nam.

De nombreux fonctionnaires gouvernementaux étaient profondément sceptiques quant à la valeur des évaluations participatives lorsqu'ils ont rejoint le Groupe de travail. Les ateliers de travail, les présentations, les rencontres avec les administrations locales et le lien établi avec le projet mondial « La parole est aux pauvres » ont permis d'établir la crédibilité des procédés et des conclusions de la recherche. On encourageait également le gouvernement à s'approprier le processus grâce à la production d'un rapport conjoint sur l'évaluation participative. Durant le processus de l'évaluation participative, les membres du Groupe de travail sur la pauvreté se réunissaient une journée par mois pour discuter de la méthodologie et des conclusions et pour réviser les évaluations préliminaires. Lorsque les études ont été complétées, le Groupe s'est aussi rendu dans les quatre provinces pour discuter et débattre des conclusions des évaluations participatives dans le cadre d'ateliers.

Les ateliers de travail provinciaux jouaient un rôle déterminant dans l'élaboration du soutien des administrations locales. Ils permettaient de susciter l'intérêt des fonctionnaires pour les conclusions

tout en leur donnant l'occasion d'exprimer leurs interrogations et leurs préoccupations quant à la recherche. La Banque mondiale et le Groupe de travail sur la pauvreté ont particulièrement contribué à cet effort. Les rencontres de la Banque mondiale avec les autorités locales à un stade précoce du projet ont accentué la prise de conscience envers les études au niveau local et ont clairement montré que les bailleurs de fonds et les décideurs de l'État prenaient les données participatives au sérieux.

Un atelier de travail qui se penchait sur l'impact des évaluations participatives a constaté qu'elles avaient fait évoluer les connaissances, la compréhension et les comportements de tous les intervenants – les collectivités pauvres, les communes et les quartiers, les districts, les provinces, le gouvernement central, les ONG et les donateurs – dans de nombreux domaines. Parmi ces changements, on remarquait une meilleure compréhension de la nature et des causes de la pauvreté; un engagement plus grand envers la consultation des pauvres et la recherche, la planification et le contrôle participatifs; une plus grande volonté de reconnaître des enjeux sensibles comme la violence domestique et la marginalisation de certains groupes sociaux; et une demande accrue pour des services sociaux, des programmes et une démocratie populaire de meilleure qualité.

### **Études additionnelles et changements politiques**

Le processus et les découvertes des évaluations participatives ont entraîné un certain nombre d'études supplémentaires et de changements politiques, en particulier :

- un examen du secteur de la santé portant sur les coûts élevés des soins de santé thérapeutiques;
- un examen des dépenses publiques s'est attardé aux coûts onéreux des soins de santé, à la levée de fonds locale, aux coûts directs élevés liés à l'éducation pour les pauvres, et aux coûts et contributions volontaires liés au financement communautaire;
- des questions comme le manque d'accès à l'information sur les droits juridiques pour les ménages pauvres et les « connaissances des personnes pauvres » ont été incorporées à la stratégie pour réduire la pauvreté du gouvernement;
- certains districts de Hô Chi Minh-Ville ont établi de nouveaux critères pour inclure des immigrants non enregistrés, mais présents sur le territoire de longue date, dans les projets de la ville pour éradiquer la faim et réduire la pauvreté;

- une étude sur les contraintes au développement du secteur non agricole à Tra Vinh;
- une étude de la marginalisation des minorités ethniques dans les régions montagneuses;
- une approche plus intégrée pour faire face aux désastres et aux catastrophes qui frappent la collectivité. Le gouvernement a demandé aux bailleurs de fonds de s'impliquer dans le développement de cette approche.

## **Le projet d'évaluation participative de la pauvreté en Ouganda**

L'idée d'entreprendre une évaluation participative en Ouganda a germé pendant la consultation de la Banque mondiale sur les stratégies d'aide aux pays de 1998<sup>4</sup>. Le gouvernement a commencé à planifier le Projet participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda (UPPAP) avec un financement initial du Department for International Development (DFID) du Royaume-Uni, de la Banque mondiale et du PNUD. Ce projet était échelonné sur trois ans et comportait un double objectif: *a*) intégrer l'analyse de la pauvreté aux décisions politiques en renforçant les capacités du gouvernement (le gouvernement central et les districts) et des organisations de la société civile à évaluer la pauvreté de manière participative, et *b*) enrichir et vérifier les données quantitatives utilisées dans le suivi de la pauvreté.

L'Oxfam a accepté de devenir partenaire de la mise en œuvre du projet et a invité neuf institutions de recherche et ONG locales à se joindre au comité technique de l'UPPAP et à mener les recherches. La première série d'évaluations a eu lieu en septembre 1998 dans 36 localisations rurales et urbaines de 9 districts pilotes. Le fait que le projet ne soit sous la responsabilité du ministère de la Planification et du développement économique (qui a fusionné avec le ministère des Finances en 1998) a permis de maintenir le programme d'action de la pauvreté au cœur de la politique gouvernementale et est considéré comme un facteur essentiel du succès de l'évaluation participative en Ouganda.

### **La méthodologie employée**

Afin de représenter les multiples facettes de la pauvreté dans le pays, l'échantillon pour l'UPPAP comprenait 24 localisations

rurales et 12 urbaines, réparties dans 9 districts parmi les plus défavorisés. Au moins une communauté urbaine et trois rurales étaient choisies par district. Les recherches pour l'évaluation participative incluaient des groupes de discussion dirigés, des études de cas et des entrevues avec des témoins privilégiés.

## Les conclusions

La recherche participative a mis l'accent sur plusieurs questions qui avaient été laissées de côté ou auxquelles on avait accordé une priorité insuffisante en termes de perspective politique. Parmi ces enjeux figuraient :

- L'importance de trouver des réponses locales aux besoins locaux, car la pauvreté en Ouganda était propre à des lieux et à des groupes spécifiques.
- L'importance des flux d'information, car l'information en matière de politiques gouvernementales (à la fois entre les différents niveaux du gouvernement et entre le gouvernement et les communautés) circulait de façon limitée et les Ougandais étaient largement ignorants de leurs droits.
- L'importance d'impliquer les communautés, car les participants avaient exprimé leur intérêt à participer à l'élaboration des politiques qui influenceraient leurs vies, mais ils manquaient d'information, de mécanismes et de forums pour le faire.

## Réponses politiques à l'évaluation participative de la pauvreté

Le rapport de la première phase du projet a divulgué un certain nombre des résultats de l'évaluation participative. Les conclusions de l'évaluation participative ont amplement servi à la préparation de documents gouvernementaux influents, y compris la révision du Plan d'action pour éradiquer la pauvreté (PAEP) de l'Ouganda en 1999-2000, la *Toile de fond du budget* annuelle de 1999-2000 et le Rapport bisannuel sur le statut de la pauvreté. Le Plan pour la modernisation de l'agriculture cite maintenant les pauvres comme des producteurs principaux et focalise ses interventions sur les contraintes auxquelles ils font face et leurs priorités pour réduire la pauvreté. Le processus cadre de vérification des dépenses de mi-parcours s'est basé sur les conclusions de l'évaluation participative pour réviser les programmes d'investissement public et les dépenses par secteur. Le gouvernement a alloué des ressources additionnelles



pour fournir de l'eau potable car les personnes pauvres considéraient qu'il s'agissait d'une priorité. Des révisions des secteurs de l'éducation et de la santé ont aussi incorporé des conclusions de l'évaluation participative.

L'unité de contrôle et d'analyse de la pauvreté a publié son premier rapport biennal sur le statut de la pauvreté en 1999. On y présentait les dernières tendances et analyses tirées de sources gouvernementales et non gouvernementales, dont les résultats de l'évaluation participative. Cette unité a entrepris de compiler des indicateurs que l'évaluation participative avait qualifié d'importants, tels la vulnérabilité, le risque et la sécurité. Des enquêtes nationales auprès des ménages incluent également des indicateurs de la pauvreté signalés par les personnes pauvres dans le cadre de l'évaluation participative.

Les subventions conditionnelles et de péréquation par districts et leurs procédures d'utilisation ont été modifiées et assouplies de manière à répondre aux besoins spécifiques, régionaux et locaux exprimés dans l'évaluation participative. Le Fonds d'action contre la pauvreté a été réorienté pour contrôler l'utilisation réelle des subventions conditionnelles et leur impact sur les pauvres. Les administrations locales, particulièrement celles des neuf districts partenaires où l'étude a été effectuée, ont aussi commencé à intégrer les principes de l'évaluation participative de la pauvreté.

D'une manière plus large, grâce aux débats sur l'évaluation participative, aux documents d'information, aux présentations publiques, aux ateliers de travail régionaux et aux médias, l'évaluation participative a permis à la classe politique et aux fonctionnaires de prendre davantage conscience des enjeux qui préoccupent les personnes pauvres. En outre, l'évaluation participative a conduit à une plus grande connaissance des obstacles qui s'opposent à la réduction de la pauvreté, à une sensibilisation aux différences régionales et à une plus grande ouverture concernant les questions délicates telles que la corruption à tous les paliers gouvernementaux.

L'évaluation participative a incité certaines ONG à questionner leurs pratiques en matière de conception et de mise en application de leurs propres projets. Des organisations de la société civile ont exploité les conclusions de l'évaluation participative pour appuyer leur participation au processus de révision du PAEP. Les instituts de recherche ont également commencé à intégrer les principes participatifs de l'évaluation de la pauvreté à leur travail.

## Phase 2

Une seconde phase du projet d'évaluation participative de la pauvreté en Ouganda vise à renforcer la capacité de planification participative au niveau du district. Les ONG locales impliquées dans la première phase ont exprimé leur désir de retourner dans les mêmes communautés afin d'effectuer un suivi et de poursuivre le processus. Cette seconde phase de l'évaluation participative a pour but d'examiner la nécessité de réviser les priorités; d'étudier la mise en œuvre des Plans d'actions communautaires; d'aider les collectivités à déterminer les meilleurs canaux pour les flux de financement; et d'enseigner aux collectivités comment accéder au financement (par des structures gouvernementales et d'autres sources).

## L'évaluation de la pauvreté au Guatemala

L'évaluation de la pauvreté au Guatemala (GUAPA), un programme en cours qui s'échelonne sur plusieurs années, fournit des travaux analytiques et un soutien technique afin de mieux comprendre les facettes multiples de la pauvreté et de l'exclusion, tout en déterminant leurs implications politiques<sup>5</sup>. La GUAPA est l'une des premières études à l'échelle du pays à s'être basée sur les trois piliers (opportunité, autonomisation et sécurité) pour réduire la pauvreté indiqués dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2000-2001*. Elle utilise des données qualitatives et quantitatives pour explorer les nombreuses dimensions de la pauvreté. Cette étude de fond, débutée en mai 2001, contribuera à la stratégie et au programme d'aide aux pays de la Banque mondiale, et favorisera le développement institutionnel et le renforcement des capacités des organismes homologues de même que l'appropriation et la durabilité du processus.

### Recueillir l'information sur les multiples facettes de la pauvreté

La GUAPA a recours à des données quantitatives pour déterminer des tendances générales et des schémas puis à une information qualitative pour comprendre les processus qui entretiennent la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion. L'Enquête sur les niveaux de vie (ENCOVI) est la principale source de données quantitatives et l'étude qualitative sur la pauvreté et l'exclusion menée dans dix villages ruraux de l'ENCOVI – dont les populations représentent cinq groupes ethniques différents – a permis de recueillir des données qualitatives.

Une analyse de base sur la pauvreté et l'inégalité et une analyse de trois éléments déterminants (opportunité, vulnérabilité et autonomisation) dégagent les multiples facettes de la pauvreté.

### *L'analyse de base de la pauvreté et de l'inégalité*

Avant de procéder à l'analyse de l'ENCOVI, il fallait dresser un profil standard de la pauvreté et de l'inégalité en plus d'analyser leurs facteurs déterminants. Le profil de la pauvreté et de l'inégalité est obtenu à l'aide d'indicateurs monétaires de la pauvreté, d'indicateurs sociaux non monétaires (santé, éducation et infrastructures), et de définitions qualitatives basées sur la façon dont les collectivités perçoivent les choses. Les indicateurs du bien-être financier de l'ENCOVI ont servi à élaborer un profil de l'inégalité. Les facteurs déterminants de la pauvreté et de l'inégalité sont étudiés par le biais d'une analyse de régression multidimensionnelle. Cette analyse quantitative est complétée par de l'information qualitative sur la façon dont les collectivités perçoivent les « causes » de la pauvreté, de la prospérité et de l'inégalité.

### *Les opportunités*

Une série de documents de référence sur les différentes facettes indiquaient que l'opportunité était un élément déterminant pour la pauvreté. Ces documents portent sur les moyens de subsistance et la pauvreté; l'éducation et la pauvreté; la santé, la malnutrition et la pauvreté; la pauvreté et les services publics modernes; la sécurité sociale; les transports; l'exclusion; et la vulnérabilité.

### *La vulnérabilité*

L'étude qui se penche sur la vulnérabilité et la sécurité au Guatemala est centrée sur plusieurs facteurs. L'étude détermine des groupes vulnérables clés et élabore une typologie de ces groupes, comprenant leurs caractéristiques, leur degré de pauvreté, leurs conditions de vie et les principaux risques qu'ils encourent. Elle enquête également sur les risques et les traumatismes, sur les stratégies informelles d'adaptation et d'atténuation des impacts, et sur des interventions formelles en matière de gestion des risques et de protection sociale.

### *L'autonomisation*

La GUAPA explore les thèmes suivants en lien avec l'autonomisation :

- *La vision de la pauvreté et de l'exclusion*, c'est-à-dire comment les collectivités et les ménages perçoivent l'exclusion, les institu-

tions, leurs interactions avec les fonctionnaires, leurs conditions de vie, leurs priorités, leurs aspirations pour le futur et s'il y a eu une évolution de ces questions dans le temps.

- *Le capital social.* Les thèmes inclus sont : *a)* les types et les degrés de capital social pour les ménages et la communauté; *b)* les relations communautaires avec le « monde extérieur », incluant avec les autres communautés et les institutions structurées; *c)* les impacts d'autres forces sociales (tels que des conflits, des crises, etc.) sur le capital social; *d)* la corrélation entre capital social, pauvreté et prospérité; et *e)* l'utilisation du capital social.
- *Les autres thèmes* incluent : les moyens d'expression, la participation et les questions liées à la citoyenneté, ainsi que les conflits, les crimes, la violence et la justice.

## Les conclusions

La GUAPA a souligné la gravité de la pauvreté au Guatemala, où plus de la moitié de la population vit sous le seuil de la pauvreté. Plus de 81 % des pauvres et 93 % des très pauvres vivent en région rurale. Le taux de malnutrition est extrêmement élevé : 44 % des enfants de moins de cinq ans souffrent d'un retard de croissance.

Le Guatemala est l'un des pays les plus inégalitaires du monde. En effet, 54 % de la consommation totale revient au premier quintile de la population. Des disparités dans les actifs constituent les principales sources d'inégalité dans le pays, et l'éducation est responsable de la moitié de cette inégalité. La répartition des terres figure parmi les plus inégalitaires du monde.

### *Les opportunités*

Les personnes pauvres connaissent de nombreuses contraintes en termes d'opportunités et de moyens de subsistance. La croissance au Guatemala, même si elle a été de 3,9 % par an en moyenne entre 1950 et 2000, n'a pas été favorable aux pauvres et n'a pas privilégié les secteurs qui emploient principalement des personnes pauvres, comme l'agriculture. Près des deux tiers des salariés pauvres reçoivent moins que le salaire minimum.

### *La vulnérabilité*

Les pauvres du Guatemala sont extrêmement vulnérables aux bouleversements, principalement en raison de la faible importance de leur patrimoine. Près de 88 % de la population extrêmement pauvre et

86 % des pauvres subissent des pertes après des « chocs », comparativement à 83 % des non pauvres. En outre, les effets négatifs sont ressentis non seulement sur le revenu, mais sur la diminution des biens communautaires et du bien-être psychologique et social, ainsi que sur la santé et l'éducation. Les programmes de protection sociale existants sont mal ciblés et inefficaces, de sorte que lorsqu'un traumatisme survient l'aide gouvernementale n'atteint pas les personnes dans le besoin. Elles font alors face à la situation de crise en réduisant leur consommation (une stratégie mentionnée par 40,9 % du quintile le plus pauvre), en travaillant davantage, en vendant ou en hypothéquant leurs biens, ou en puisant dans leur épargne.

### *L'autonomisation*

La faiblesse du secteur public a nui aux efforts du Guatemala pour améliorer les conditions de vie et promouvoir une société plus inclusive. Une assiette fiscale peu élevée, une mauvaise gestion des dépenses publiques, des dépenses publiques mal ciblées, une responsabilisation et une réceptivité insuffisantes, et une centralisation importante constituent les problèmes essentiels. La corruption pose également des difficultés sérieuses. Les ménages de l'ENCOVI citaient la « corruption/gouvernement inefficace » comme étant la deuxième raison principale de la pauvreté au Guatemala. Des indicateurs clés de la gouvernance démontrent que le Guatemala arrivait en dernier pour toute l'Amérique latine en termes de moyens d'expression, de responsabilisation, d'instabilité politique et de primauté du droit.

Les groupes les plus privilégiés de la société détiennent la majorité du capital social. Les inégalités favorisent davantage ceux qui vivent en ville plutôt qu'à la campagne, les hommes plutôt que les femmes, les non pauvres plutôt que les pauvres, et les personnes scolarisées plutôt que non scolarisées. Les personnes pauvres ont bien des réseaux solides au sein des villages (un capital social de proximité), en revanche, elles ont peu de liens avec le capital social d'autres communautés ou d'institutions formelles. Le taux de participation atteint 18 % lorsqu'il s'agit d'organisations locales, soit trois fois plus que dans le cas d'organisations capables de mettre les individus et les collectivités en lien avec d'autres organisations à l'extérieur du village.

### **Notes**

1. Cette section est inspirée de Narayan *et al.*, 2000 et Robb, 2000; voir aussi Norton *et al.*, 2001.

2. Cette section est inspirée de Narayan, 1997.

3. Cette section est inspirée de Turk, 2001; Banque mondiale, 1999, 2000, 2001a.
4. Cette section est inspirée de Narayan *et al.*, 2000 (p. 26); Robb, 2000; Banque mondiale, 2001b.
5. Cette section est inspirée de Clert *et al.*, 2001; Lindert, 2000; Banque mondiale, n.d.

## Références

- Banque mondiale. 1999. « Vietnam Development Report 2000 : Attacking Poverty », Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique, rapport 19914-VN.
- Banque mondiale. 2000. « Vietnam : Managing Public Resources Better. Public Expenditure Review 2000 », Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM), Région de l'Asie de l'Est et du Pacifique, rapport 21021-VN.
- Banque mondiale. 2001a. « Case Study 3 : Vietnam – Process Document of the Country Experience », Washington, D.C., étude de cas préparée pour le Action Learning Program on Participatory Processes for Poverty Reduction Strategies, Groupe thématique sur la participation. En ligne : <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/vietnam.htm>
- Banque mondiale. 2001b. « Process Document of the Country Experience – The Case of Uganda », Washington, D.C., étude de cas préparée pour le Action Learning Program on Participatory Processes for Poverty Reduction Strategies, Groupe thématique sur la participation. En ligne : <http://www.worldbank.org/participation/web/webfiles/uganda.htm>
- Banque mondiale. n.d. « Guatemala Poverty Assessment », Washington, D.C., Réseau Lutte contre la pauvreté et gestion économique (PREM) et Human Development Sector Management Unit, Région de l'Amérique latine et des Antilles.
- Clert, Carine, Michael Woolcock, Ana-Maria Ibañez et Kathy Lindert. 2001. « Social Exclusion and Empowerment in Guatemala: A Quantitative and Qualitative Study », Washington, D.C., Banque mondiale, document préliminaire préparé pour le Guatemala Poverty Assessment Program (GUAPA).
- Lindert, Kathy. 2000. « Guatemala: Reducing Poverty and Exclusion. World Bank's Poverty Assessment Program: 1999-2002 », Washington, D.C., Banque mondiale, document préliminaire préparé pour le Guatemala Poverty Assessment Program (GUAPA).
- Narayan, Deepa. 1997. « Voices of the Poor: Poverty and Social Capital in Tanzania », Washington, D.C., Banque mondiale, Développement écologiquement et socialement durable, Studies and Monographs Series 20.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher et Sarah Koch-Schulte. 2000. *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?* New York, Oxford University Press.
- Norton, Andy, Bella Bird, Karen Brock, Margaret Kakande et Carrie Turk. 2001. « A Rough Guide to PPAs: Participatory Poverty Assessment, An Introduction to Theory and Practice », Londres, Overseas Development Institute.
- Robb, Caroline M. 2000. « How the Poor Can Have a Voice in Government Policy », *Finance & Development*, vol. 37, no 4, p. 22-25.

Turk, Carrie. 2001. « Linking Participatory Poverty Assessments to Policy and Policymaking: Experience from Vietnam », Washington, D.C., Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Série « Documents de travail sur les politiques de développement » 2526.

## Autonomisation et réduction de la pauvreté

On ne pourra faire reculer la pauvreté que si l'on fait appel à l'énergie et au savoir-faire des millions de pauvres de par le monde. Cet ouvrage montre comment on peut favoriser l'autonomisation (*empowerment*) des pauvres.

Même s'il n'y a pas de modèle unique en la matière, l'expérience des praticiens de la Banque mondiale enseigne que quatre éléments clés président à toute entreprise réussie d'autonomisation des pauvres: l'accès à l'information (et, sur ce point, le rôle des nouvelles technologies est capital); la participation des pauvres aux processus de décision; la notion de responsabilité de la part des politiques (qui doivent être comptables de leurs actes); et la capacité des gens à s'organiser localement et à mobiliser leurs ressources pour résoudre un problème commun. Comment inscrire concrètement ces quatre éléments dans les politiques de développement au niveau national et au niveau local, tel est le propos de cet ouvrage, véritable appel à l'action.



**Les Éditions Saint-Martin**  
5000, rue Iberville, bureau 203  
Montréal (Québec) H2H 2S6  
Tél.: (514) 529-0920  
Téléc.: (514) 529-8384  
st-martin@qc.aira.com



**Banque mondiale**  
1818 H Street, NW  
Washington, D.C. 20433 États-Unis  
Téléphone: (202) 473-1000  
Télécopieur: (202) 477-6391  
Internet: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)  
Courriel: [feedback@worldbank.org](mailto:feedback@worldbank.org)

ISBN 289035-375-3



9 782890 353756