

Vue d'ensemble

Les services manquent à leurs engagements envers les pauvres-en accès, en quantité et en qualité. Mais les gouvernements et les citoyens ont le pouvoir de rendre les services opérationnels en mettant les pauvres au centre du service de l'approvisionnement. Comment? En leur permettant de contrôler et de discipliner ceux qui subviennent à leurs besoins. En prenant part aux décisions et en incitant les pourvoyeurs à servir les pauvres.

Echapper à la maladie et à l'analphabétisme-est le moyen le plus important pour aider les pauvres à se débarrasser de la pauvreté- néanmoins ça reste hors de leur portée. Pour accélérer le progrès du développement humain, la croissance économique est bien sûr nécessaire, par contre elle n'est pas suffisante. Nous avons besoin de ressources financières plus importantes ainsi que des réformes dans les services qui contribuent à la santé et l'éducation- comme la santé par exemple, l'éducation, l'eau, l'hygiène publique, l'énergie et le transport.

Pour pouvoir rendre les services opérationnels pour les pauvres, les gouvernements et les citoyens utilisent une variété de méthodes-des prestations du gouvernement central, recourir à l'aide du secteur privé et des ONGs, décentraliser au profit des gouvernements locaux, la participation de la communauté et les transferts directs aux ménages. Il y a eu des succès spectaculaires-et des échecs spectaculaires aussi. Les deux signalent le besoin de renforcer la responsabilité en trois points clés dans le service de la chaîne de livraison: entre les pauvres et ceux qui subviennent à leurs besoins, entre les pauvres et ceux qui prennent les décisions, et entre ceux qui prennent les décisions et les pourvoyeurs. Les donateurs doivent renforcer la responsabilité de ces relations et non les ébranler.

Le fait d'augmenter le choix des clients pauvres et de participer au service de livraison les aideront à surveiller et discipliner les pourvoyeurs. Le fait de faire entendre la voix des clients pauvres, à travers les urnes et en permettant que l'information soit beaucoup plus disponible, contribuent à augmenter leur influence face aux décideurs- et réduisent le détournement des fonds des services publics pour les riches pour le patronage politique. En gratifiant l'efficacité du déroulement des services et en pénalisant son inefficacité, les décideurs peuvent pousser les pourvoyeurs à mieux servir les pauvres.

Il n'y a pas de règles, mais quelques dispositions de livraison ont de fortes chances de réussir dans certains domaines.

- Des services munis d'aspects faciles à être surveillés, comme la vaccination et l'inscription aux écoles, peuvent être contractés ou fournis par le gouvernement.
- Les services difficiles à être contrôlés comme les soins curatifs et l'apprentissage des élèves, peuvent être plus facilement contractés et ont eu moins de succès auprès des dispositions de l'Etat. Quelques-uns de ces services comme

l'apprentissage des élèves et l'approvisionnement en eau peuvent être surveillés par le client, dans ce cas-là, les dispositions qui augmentent la participation des clients, surtout les pauvres d'entre eux, peuvent améliorer le rendement des services.

- Quand il y a des différences importantes parmi les clients- des élèves issus de groupes ethniques différents, des femmes préférant voir des femmes médecins- l'augmentation du choix des clients et le fait d'utiliser de plus en plus les connaissances locales (à travers la décentralisation, par exemple), peuvent entraîner de grands succès.
- Quand les services publics sont habitués à acheter des voix au lieu de combattre la pauvreté, le fait d'augmenter le pouvoir des clients pauvres grâce à des campagnes d'information et des co-paiements peut améliorer leur accès aux services de base.

Quand les pays n'arrivent pas à aligner les mesures du service de livraison sur le plan de travail, le pauvre en souffre. Ces considérations se jouent différemment parmi les secteurs.

- **L'éducation.** Construire plus d'écoles publiques primaires quand l'argent est facilement détourné, les communautés ne sont pas organisées et les citoyens n'arrivent pas à se plaindre, ce qui entraîne l'absence des professeurs et des salles de classe délabrées. Si l'argent avait été versé à des ménages de pauvres afin de leur permettre d'envoyer leurs enfants à l'école, ils auraient pu se sentir moins impuissants pour demander une meilleure qualité d'éducation. Dans plusieurs aspects de l'éducation de base, le client est dans la meilleure position pour juger les services, alors le plus grand succès provient du fait d'encourager la participation des pauvres dans le système- par exemple, en permettant aux communautés ou les ménages de participer beaucoup plus à l'administration des écoles.
- **La santé.** Les gouvernements interviennent dans le domaine de la santé pour contrôler les maladies contagieuses, protéger les pauvres des dépenses appauvrissantes sur leur santé et propager des informations portant sur la santé au foyer même et les pratiques de nutrition. Chacune de ces activités est différentes de l'autre, bien qu'elles soient souvent assurées par la même disposition, comme par exemple par le système de la santé publique de gouvernement central. Elles doivent être distinguées les unes des autres.
 - l'information concernant le fait de se laver les mains, l'allaitement, la nutrition peut être transmise (et même financée) par les ONGs et d'autres groupes. Cette information sera bien transmise si elle est encouragée par la communauté.
 - Les services de base de la population, comme les vaccins peuvent être contractés mais doivent être financés à l'aide de fonds publics.

- Il est peu probable que les soins cliniques soient effectifs sans l'influence du client mais à cause du fossé de connaissances séparant le médecin du patient, c'est un service que le client n'arrive pas à contrôler. Cependant, le fait de renforcer le pouvoir des clients grâce à des subventions et des co-paiements peut entraîner l'amélioration de ces services pour les pauvres.
- **L'eau, l'énergie et l'hygiène publique.** L'eau et l'électricité gratuites ou subventionnées deviennent très souvent des moyens de patronage politique et n'atteignent pas les pauvres. Mais le fait de séparer les décideurs des pourvoyeurs, et inciter le décideur à surveiller le pourvoyeur peut améliorer le résultat des services. Le fait de déléguer la responsabilité aux gouvernements locaux et le secteur privé et le fait d'augmenter la participation de la communauté dans le financement sont des facteurs pour aboutir à cette séparation. L'hygiène publique est différente parce que les pratiques individuelles s'étendent littéralement et d'une façon figurée à leurs voisins. Alors, même si les services doivent être partiellement financés par l'Etat, et apportés par les communautés. Ces dernières s'intéressent à améliorer l'hygiène de tous leurs membres.

Le fait d'innover avec les dispositions concernant la mise en place des services ne sera pas suffisant. Les sociétés doivent apprendre de l'innovation en évaluant et propageant systématiquement l'information concernant ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. A ce moment seulement, elles pourront améliorer la vie des pauvres dans le monde. Le défi est formidable, car le fait de réussir à faire passer les services aux pauvres implique le changement des institutions du secteur privé- celles qui gèrent le budget, les relations entre les gouvernements centraux et locaux, ainsi que le service civil et autres. Il implique aussi le fait de changer la façon avec laquelle l'aide étrangère est transférée. Puisque les gouvernements, citoyens et donateurs incitent à ces changements, ils doivent être sélectifs quant au choix des problèmes. Ils doivent être aussi réalistes en ce qui concerne leur mise en place tout en restant patients.

Le problème

1. La pauvreté a plusieurs dimensions. En plus du revenu bas (vivre avec moins d'un dollar par jour), l'analphabétisme, la faiblesse de la santé, l'inégalité entre les sexes et la dégradation de l'environnement sont tous des aspects de la pauvreté. Ces problèmes ont été le mieux mis en évidence dans les objectifs de développement pour le millénaire, la communauté internationale s'est engagée à réaliser des objectifs afin de réduire la pauvreté (case 1). Que 5 des 8 objectifs concernent la santé, et l'éducation signale à quel point le développement humain est central pour le bien-être humain.¹

Case 1 les huit objectifs de développement pour le millénaire

Chaque objectif est censé être réalisé avant 2015, en comparaison avec 1990:

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim

¹ La nature à plusieurs dimensions de la pauvreté se reflète aussi dans la stratégie de développement à deux dents de la Banque Mondiale: améliorer le climat de l'investissement et s'investir dans les personnes.

- Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour
 - Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim
- 2. Assurer l'éducation primaire pour tous**
 - Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.
 - 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**
 - A tous les niveaux de l'enseignement
 - 4. Réduire la mortalité infantile**
 - Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans
 - 5. Améliorer la santé maternelle**
 - Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle
 - 6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies**
 - Stopper la propagation du VIH/sida
 - 7. Assurer un environnement durable**
 - Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales
 - Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès à un approvisionnement en eau potable.
 - Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis
 - 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement**
 - Augmenter l'assistance officielle au développement
 - Elargir l'accès au marché

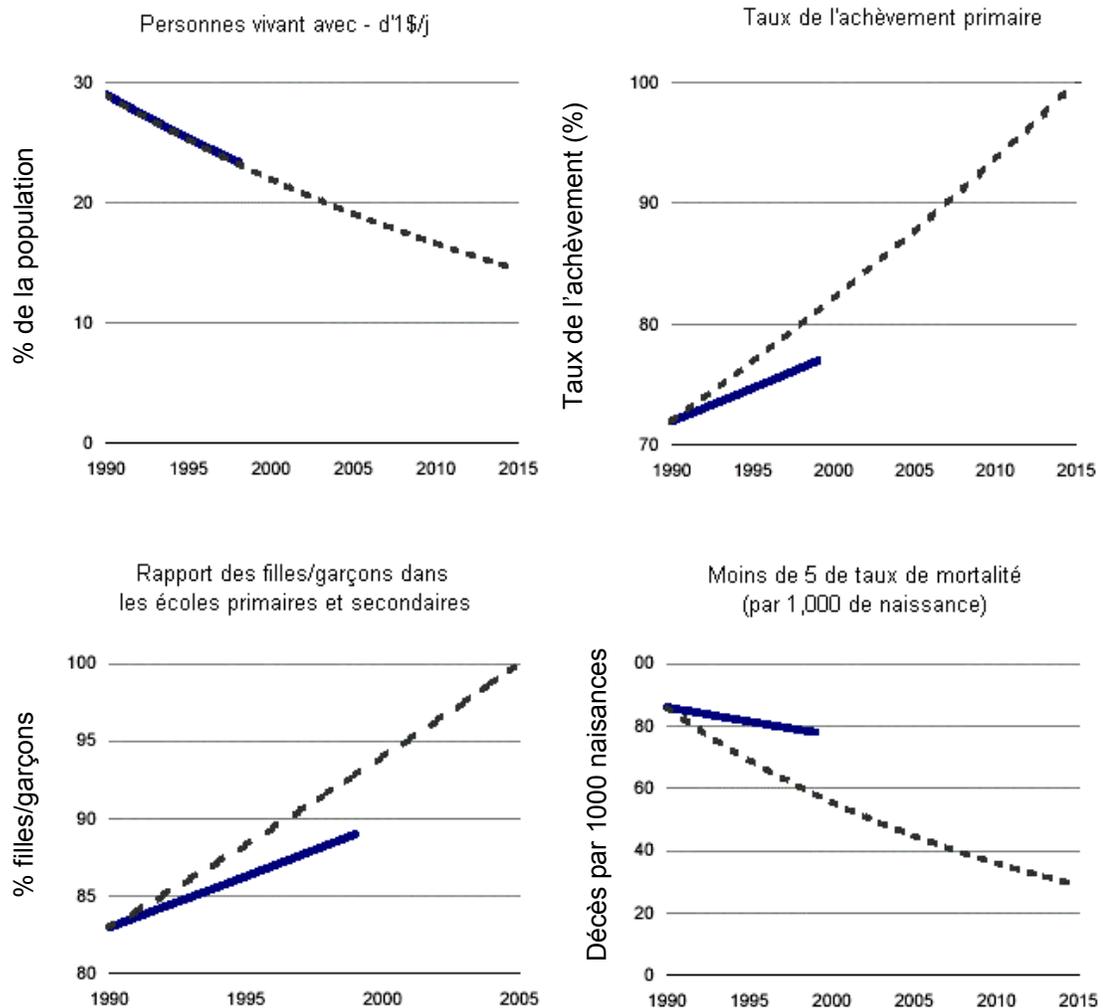
2. Mais le progrès vers l'achèvement des objectifs pour le développement humain a été retardé par le revenu de la pauvreté (figure 1). Le monde en tant que tout est sur la voie de réduire à moitié la proportion des personnes vivant avec moins d'un dollar par jour-grâce à la croissance rapide en Inde et en Chine, là où vivent la plupart des pauvres.²

Mais le monde a dévié de la voie vers l'achèvement des objectifs pour l'éducation primaire, l'égalité des sexes et la mortalité infantile.

² Le fait de considérer le monde comme un tout cache le fait que l'Afrique sub-saharienne a dévié de la voie d'achever l'objectif du revenu de la pauvreté.

Figure 1

Figure 1 : Le monde dévie de son cours vers l'achèvement des objectifs pour le développement humain



-----= tendance pour atteindre les objectifs de développement pour le millénaire
 ____= progrès actuel jusqu'à présent

3. Pour atteindre tous ces objectifs, la croissance économique est essentielle. Mais elle ne suffit pas. La croissance prévue par nombre d'habitants peut en lui-même permettre à 5 des 6 régions en voie de développement dans le monde d'atteindre l'objectif de réduction de l'extrême pauvreté (tableau 1).

Mais cette croissance permettra à deux de ces régions d'atteindre l'objectif primaire de l'inscription alors qu'aucune n'a réussi à atteindre l'objectif de la mortalité infantile. Si jamais la croissance économique prévue pour l'Afrique double, la région atteindra l'objectif de la réduction de la pauvreté- cependant elle reste en retard par rapport aux objectifs concernant la santé et l'éducation. En Ouganda, malgré la moyenne annuelle de la croissance par habitant de 3,9% durant

les dix dernières années, la mortalité infantile est toujours stagnante-en partie à cause de l'épidémie du SIDA.³

Tableau 1 la croissance est insuffisante

	Moyenne annuelle De croissance par habitant	1\$ par jour	1\$ par jour	Taux de L'achèvement primaire	Taux de L'achèvement primaire	Mortalité -5	Mortalité -5
	Poucentage par année	Pourcentage	Pourcentage	Pourcentage	Pourcentage	Par 1,000 naissances	Par 1,000 naissances
		Ciblé	2015 de croissance sans rien	Ciblé	2015 de croissance sans rien	Ciblé	2015 de croissance sans rien
Asie de l'Est	5,4	14	4	100	100	19	26
Europe et Asie centrale	3,6	1	1	100	100	15	26
Amérique latine et les îles du Caraïbes	1,8	8	8	100	95	17	30
Moyen – Orient et Afrique du Nord	1,4	1	1	100	96	25	41
Asie du sud	3,8	22	15	100	99	43	69
Afrique	1,2	24	35	100	56	59	151

Remarque: l'élasticité présumée entre la croissance et la pauvreté est de -1,5; le taux de l'achèvement primaire est de 0,62; la mortalité moins de -5 est de -0,48.

Sources: les prévisions de la croissance de la Banque Mondiale (2003a), Devarajan (2002).

3. Puisque la croissance à elle-seule ne sera pas suffisante pour atteindre les objectifs de développement pour le millénaire, la communauté internationale -dans une série de réunions récentes tenues à Monterrey, Doha et Johannesburg- s'est engagée de transférer beaucoup plus de ressources par les pays développés et des meilleures politiques adoptées dans les pays en voie de développement ainsi que des meilleures institutions. Il est difficile de calculer d'une façon précise le niveau du transfert des ressources. Mais les estimations différentes convergent autour d'un nombre compris entre 40 et 60 milliards de dollars par an en aides étrangères supplémentaires- tant que l'argent est accompagné de réformes politiques et institutionnelles afin d'augmenter la productivité des ressources domestiques et extérieures.⁴ Se concentrant sur les objectifs de développement humain, ce rapport décrit ces réformes et le moyen pour y parvenir.

³ Walker, Schwarlander et Bryce (2002).

⁴ Devarajan, Miller et Swanson (2002)

- La santé et l'éducation sont la responsabilité de l'Etat (case 2), mais les gouvernements manquent à leur obligation d'assurer la santé et l'éducation adéquates pour tous. Ils manquent à cette obligation car les services qui contribuent à la santé et l'éducation- l'eau, l'hygiène, le transport, la santé et l'éducation- manquent à leurs engagements envers les pauvres. Parfois, ces services font défaut à tout le monde sauf aux riches qui peuvent renoncer au système public. Mais dans d'autres circonstances, ils font évidemment défaut aux pauvres.

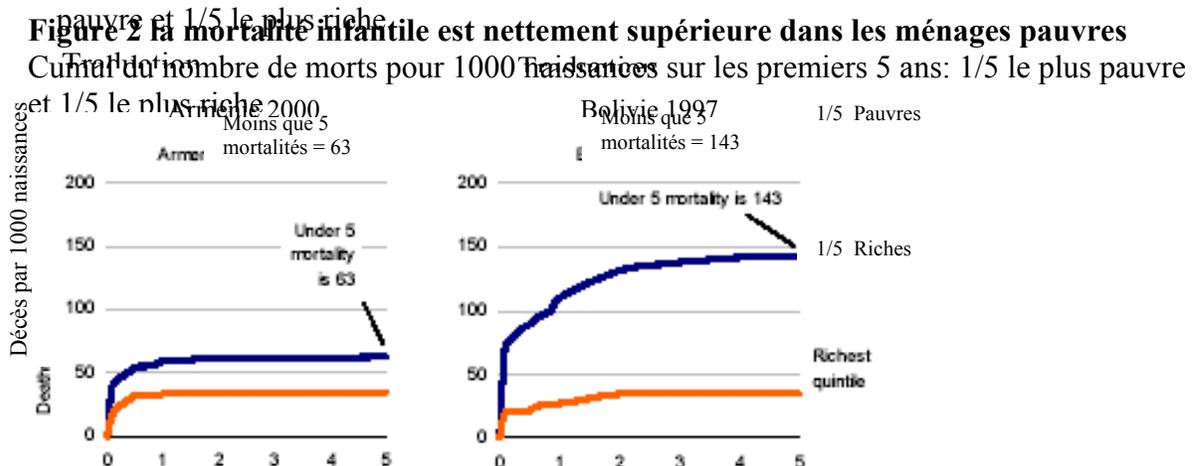
Case 2 Les Services – une responsabilité publique

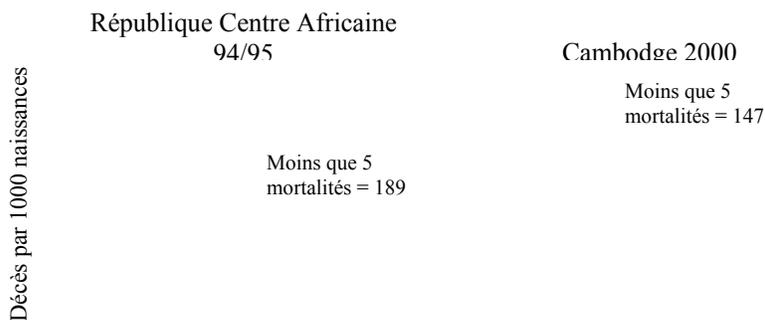
En finançant, en fournissant et en régulant les services qui contribuent à des fins de santé et d'éducation, les gouvernements du monde démontrent une responsabilité vis-à-vis de la santé et de l'éducation de leur peuple. Pourquoi? D'abord, ces services sont pleins d'échecs- entraînés par des causes extérieures, comme la contagion transmise par un enfant infecté à ses camarades de jeu, ou quand un fermier bénéficie de la capacité de lire de son voisin. Alors le secteur privé avec ses outils, n'atteindra pas les niveaux de santé et d'éducation auxquels la société aspire. De plus, la santé et l'éducation élémentaire sont considérées des droits fondamentaux de l'homme. La déclaration officielle des droits de l'homme défend le droit de chaque individu à "un niveau de vie adéquat à la santé et le bien-être de sa personne et de sa famille, y compris... les soins médicaux... {et le droit à l'éducation}... gratuits, du moins pour les étapes élémentaires et fondamentales". Aussi décourageants que les problèmes de mise à disposition puissent être. Alors, le secteur public ne peut pas laisser tomber la santé et l'éducation. Le défi est de voir comment le gouvernement, en collaboration avec le secteur public, les communautés et les partenaires étrangers, peut répondre à cette responsabilité fondamentale.

- en Arménie et au Cambodge, le taux de mortalité infantile du 1/5 de la population pauvres est 2 à 3 fois plus élevé que ceux du 1/5 de riches (figure 2). Seulement près de 60% des adolescents du 1/5 de la population des pauvres en Egypte et au Pérou achèvent l'école primaire, alors que tous ceux du 1/5 des riches le font. (figure 3).

Figure 2 la mortalité infantile est nettement supérieure dans les ménages pauvres

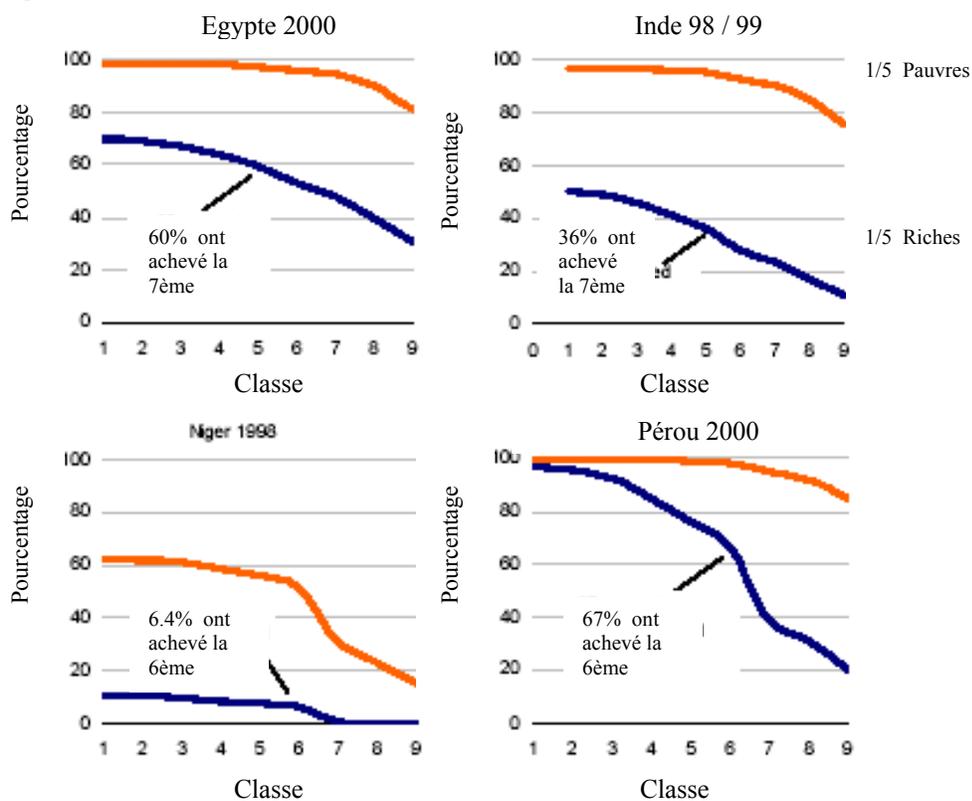
Cumul du nombre de morts pour 1000 naissances sur les premiers 5 ans: 1/5 le plus





Source: analyse des données issues du sondage démographique et de santé

Figure 3. Les moins probables d'aller à l'école/les plus probables de quitter.
Pourcentage des 15 à 19 ans ayant complété chaque cycle ou plus: 1/5 le plus pauvre



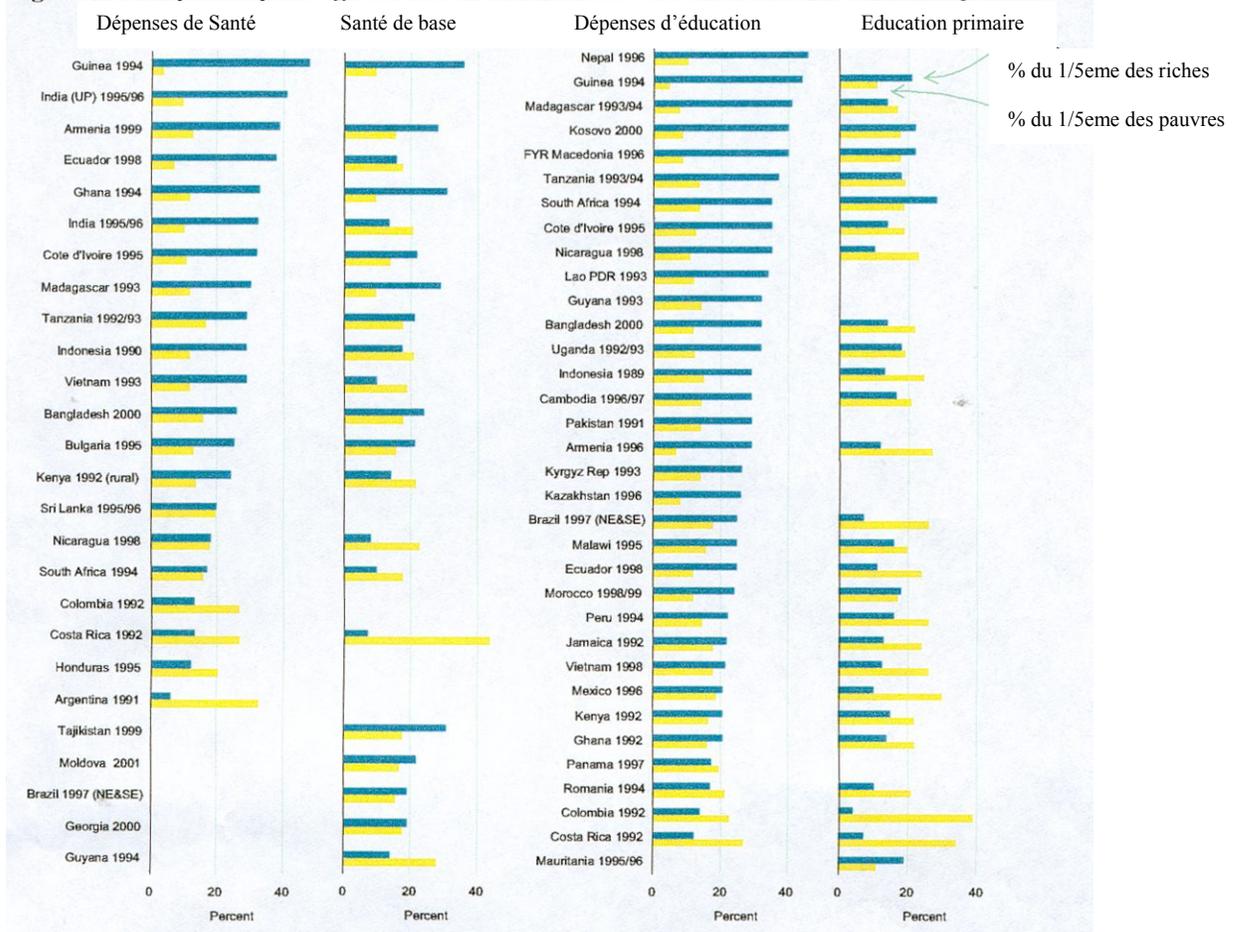
Source: analyse des données démographiques et sanitaires. Note: la fin du cycle primaire est la classe de 7ème en Egypte et en Inde et la 6ème au Niger et au Pérou.

Figure 4. Dépenses publiques sur la santé et l'éducation plus importante par les riches que par les pauvres.

Traduction

Traduction

Figure 4 More public spending on health and education for the richest fifth than for the poorest



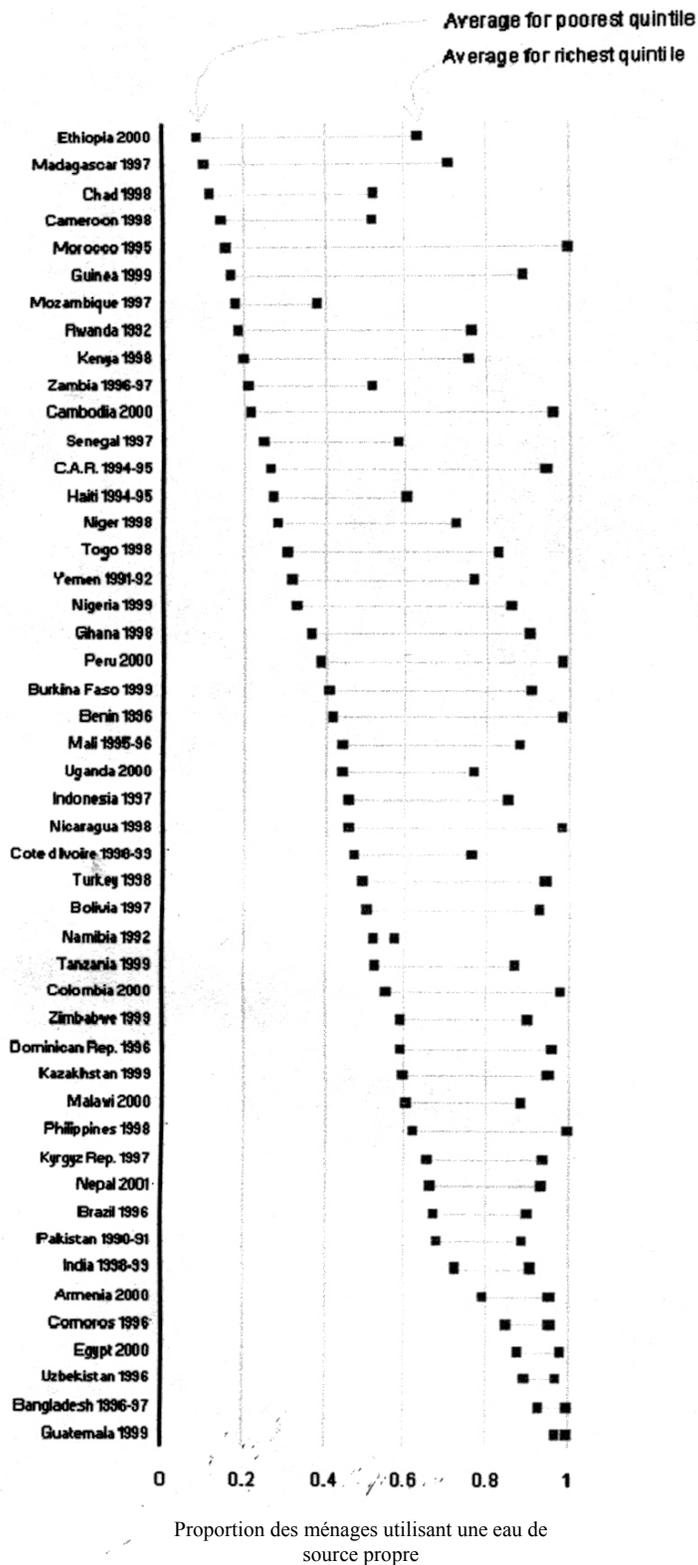
Source: Regroupés de sources différentes par l'équipe du WDR.

7. La santé et l'éducation ne sont pas les seuls services qui contribuent à des fins de développement humanitaires. Les services d'infrastructure – notamment l'eau propre et les installations sanitaires, aussi bien que l'électricité et les routes – sont cruciaux pour la santé et l'éducation de la population pauvre. Toutefois, la population pauvre a des difficultés à obtenir ces services aussi (figure 5). Au Maroc, où plus de 60% de la population a accès à l'eau propre, seuls 11% du 1/5 le plus pauvre l'ont.

Figure 5 L'eau, de l'eau partout mais pas une goutte à boire. Proportion des ménages utilisant une meilleure source d'eau potable parmi les plus riches et les plus pauvres dans 48 pays.

Moyenne pour le 1/5eme des plus pauvres

Moyenne pour le 1/5eme des plus riches



8- Deuxièmement, même quand les dépenses publiques peuvent être réattribuées aux pauvres – par exemple en les affectant aux écoles primaires et aux centres médicaux-sociaux – l'argent n'arrive pas toujours au premier responsable du service. Au début

des années 1990 en Ouganda, la part des dépenses sur l'éducation primaire, autre que les salaires, que les écoles primaires ont effectivement touchés était de 13%. Ceci était la moyenne: les écoles plus petites et plus pauvres ont reçu bien au-dessous de la moyenne.⁵

9. Troisièmement, même si cette part est augmentée- comme les Ougandais ont fait- les enseignants doivent être présents et efficaces dans leur travail, tout comme les médecins et les infirmières doivent procurer les soins dont les patients ont besoin. Mis ils traînent le plus souvent dans un système où les motivations de procurer des services sont faibles, où la corruption est répandue et où les intérêts politiques sont un style de vie. Les médecins hautement qualifiés désirent rarement travailler dans les régions rurales éloignées. Puisque ceux qui travaillent là-bas sont très peu surveillés, les pénalités imposées à ceux qui ne sont pas à leur poste sont faibles. Une enquête sur les centres médico-sociaux conduite à Bangladesh a montré un absentéisme de 74% chez les médecins.⁶ Même quand ils sont présents, certains chefs de service maltraitent les pauvres. On cite le commentaire d'un patient en Afrique de l'Ouest "ils nous traitent comme des animaux"⁷
10. Tous les hauts responsables du service ne se comportent pas de cette façon. Beaucoup d'entre eux, souvent la majorité, sont poussés par une motivation intrinsèque dans leur travail. Que ce soit la fierté professionnelle ou un engagement sincère pour aider les pauvres (ou les deux), beaucoup d'enseignants et infirmiers fournissent des services précis, efficaces et courtois – souvent dans des circonstances difficiles et avec peu de moyens. Le défi est de renforcer cette expérience, de faire renaître la conscience professionnelle, la motivation intrinsèque ainsi que d'autres initiatives chez les membres de l'équipe de travail.
11. La quatrième raison à cause de laquelle les services n'arrivent pas aux gens pauvres est le manque de la demande. Souvent, les pauvres n'envoient pas leurs enfants à l'école ou ne les amènent pas dans un centre médico-social. En Bolivie, 60% des enfants décédés avant l'âge de 5 ans n'avaient pas été soigné par un personnel qualifié durant la maladie qui a causé sa mort. Parfois, la cause est la mauvaise qualité du service – manque de matériel, absence des employés, mauvais traitement. Parfois , c'est juste à cause de la pauvreté. Même quand le service est gratuit, beaucoup de familles pauvres, rurales, ne peuvent pas se permettre de se déplacer, étant donné les 7,9 kilomètres les séparant de l'école primaire la plus proche au Mali et les 22,9 kilomètres les séparant du dispensaire médical le plus proche au Caméroun.
12. La demande faible peut également être le résultat de facteurs culturels. Certains parents refusent d'envoyer leurs filles à l'école. On sait qu'il y a des maris qui interdisent à leur femme d'aller dans des centres médicaux – même pour accoucher. L'écart social entre les gens pauvres et le corps médical (70% des

⁵ Reinikka et Svensson (2001)

⁶ Chaudhry et Hammer, World Development Report 2004 background paper

⁷ Jaffré, Olivier et de Sardan (2002).

infirmières et des sage-femmes au Niger rural ont grandi en ville) est souvent un obstacle.

D'autres possibilités pour fournir des services

13. Les domaines de la santé et de l'éducation sont aujourd'hui une responsabilité publique, mais ils ne l'ont pas toujours été. Les gouvernements ne se sont pas non plus acquittés de cette responsabilité à cause des dispositions du gouvernement central. Au cours de l'histoire et partout dans le monde, les sociétés ont essayé des méthodes diverses – et ont obtenu des résultats variés.

- Certains gouvernements donnent de contrats de sous-traitance de services- au secteur privé, aux ONGs ou même à des agences publiques. A la suite de la guerre civile, le Cambodge a introduit deux formes de contrats pour fournir les soins sanitaires de base. ("sous-traitant" des services entier et "s'engageant" dans quelques services). En distribuant les programmes au hasard sur 12 régions (pour éviter les partis pris), ils ont trouvé que les indicateurs de santé, utilisés par les pauvres aussi, ont augmenté le plus dans les régions régies par la sous-traitance.⁸ Le fait que ceci puisse être réalisé à une échelle supérieure à 12 régions au Cambodge reste à questionner.
- Les gouvernements sont également associés avec le secteur privé- pour l'eau, les transports, l'électricité – avec quelques très bons résultats et d'autres très mauvais. La privatisation de l'eau à Cartagène en Colombie, a amélioré les services et l'accès aux pauvres. Un cas similaire à Tucuman en Argentine, a entraîné des émeutes dans les rues et l'annulation de la concession. Malgré tout, la privatisation de l'eau en Argentine semble avoir eu un effet favorable sur la santé grâce à l'augmentation de l'accès des communautés pauvres à l'eau propre et aux traitements des eaux usées. Une étude a estimé que cette action a évité le décès de 375 enfants par an.⁹
- Certaines sociétés ont délégué leurs responsabilités (le financement, l'approvisionnement et les réglementations) à des responsables occupant des postes peu importants dans l'Etat. Encore une fois, le record a varié – avec des capacités faibles et une plus grande influence politique au niveau local et les possibilités réduites de redistribution qui pèsent parfois sur les avantages d'une plus grande participation locale. La décentralisation de l'assistance sociale en Roumanie a affaibli la capacité et les motivations des conseils locaux à fournir des transferts de liquidités aux pauvres.¹⁰ Le programme est maintenant en cours de re-centralisation. Mais les services d'infrastructure fournis en Afrique du Sud, ont amélioré la prestation de service.¹¹

⁸ Bhushan, Keller, and Schwartz (2002)

⁹ Galiani, Gertler et Schargrotsky (2002)

¹⁰ World Bank (2002b)

¹¹ Ahmad (1999)

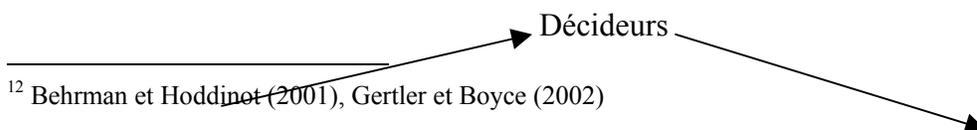
- La responsabilité est parfois transférée aux communautés- ou aux clients eux-mêmes. Le programme du Salvador, EDUCO, donne le droit aux associations des parents de recruter et de licencier des enseignants. Ceci, avec les visites mensuelles des écoles par les associations des parents, a réduit l'absentéisme des professeurs et des élèves, en améliorant les résultats des élèves.
- Néanmoins, d'autres programmes transfèrent les ressources et les responsabilités aux ménages. Le PROGRESA du Mexique, remet de l'argent liquide aux familles si leurs enfants sont à l'école et s'ils vivent régulièrement un centre médical. De nombreuses évaluations du programme montrent régulièrement qu'il a fait croître les inscriptions scolaires. (neuf points en pourcentage pour les filles et six pour les garçons en cycle secondaire) et améliorer la santé infantile (les maladies chez les jeunes enfants ont chuté de 13%).¹²

Avec toutes ces innovations, bien sûr, il y a le défi de comprendre ce qui marche – où, comment, et pourquoi – et ainsi, avec suffisamment de ressources, la possibilité d'augmenter les proportions.

La structure des relations-entre les clients, pourvoyeurs et décideurs

14. Afin de comprendre la variété des expériences avec les programmes d'octroi de services traditionnels et autres, nous divisons la chaîne des services en trois groupes d'acteurs et examinons les relations entre eux (figure 6). Les pauvres – comme les patients dans des centres médicaux, les élèves dans les écoles, les voyageurs par bus, les consommateurs d'eau – sont les clients des services. Ils ont une relation avec les pourvoyeurs de 1er rang, avec des enseignants, des médecins, des conducteurs de bus, des compagnies d'eau. La population pauvre a les mêmes relations quand elle achète quelque chose sur le marché, comme un sandwich (ou un samosa, un salteno, un shoo-mai). Avec une transaction sur un marché concurrentiel, ils obtiennent le service car ils peuvent tenir le pourvoyeur pour responsable. Cela dit, le consommateur paye le pourvoyeur directement; il peut vérifier s'il a reçu ou non le sandwich; et s'il est insatisfait, il a de l'influence sur le pourvoyeur s'il répète sa bavure ou en cas de fraude, de sanctions légales ou sociales.

Figure 6 renforcement des responsabilités dans les relations entre les décideurs, les pourvoyeurs et la population pauvre.

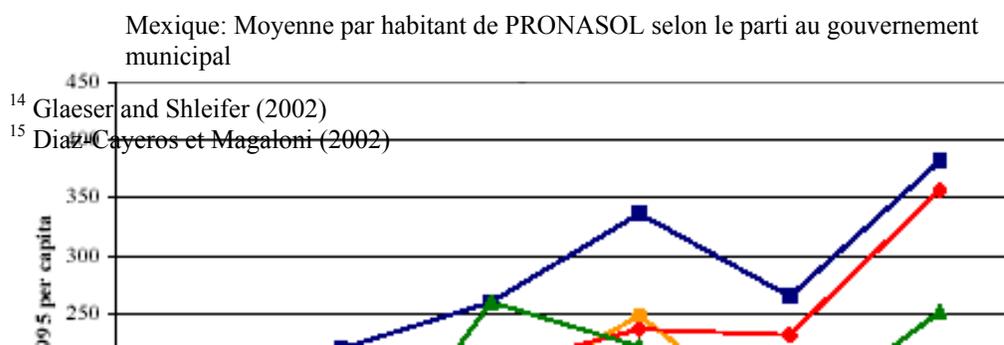


15. Pour les services pris en compte ici – comme la santé, l’éducation, l’eau et l’hygiène- il n’y a pas de responsabilité financière entre fournisseur et consommateur. Pourquoi pas? Pour différentes bonnes raisons (voir case 2), la société a décidé que le service sera délivré non pas par une transaction du marché, mais avec la responsabilité du gouvernement. Et cela, à travers la “longue route” de la responsabilité financière- par des clients –citoyens- qui ont de l’influence sur les décideurs et des décideur ayant de l’influence sur les pourvoyeurs. Quand les relations sur cette longue route éclatent, on assiste à des défaillances de service (enseignants et médecins absents, tuyauterie d’eau non réparée) et enfin un développement humanitaire faible.
16. Envisagez la première des 2 relations sur la longue route-le lien entre les pauvres et les décideurs ou les politiciens (voir figure 6). Les pauvres sont des citoyens. En principe, ils contribuent à définir les objectifs collectifs de la société, et ils essayent de contrôler l’action publique pour la réalisation de ces objectifs. En pratique, cela ne marche pas toujours. Les pauvres sont exclus de l’élaboration des objectifs collectifs ou bien la communauté ne peut pas influencer l’action publique à cause d’une faiblesse dans le système électoral. Les services publics gratuits et les emplois “fictifs” peuvent être distribués par copinage et les pauvres en sont rarement les bénéficiaires.
17. Même si les gens pauvres arrivent à joindre le décideur, les services ne s’amélioreront pas à moins que le décideur puisse s’assurer que le pourvoyeur de service va fournir les services aux pauvres. Le décideur pourrait ne pas être capable de spécifier la nature exacte du service à pourvoir. Aucun décideur ne peut spécifier ce qui doit se passer dans une classe ou un cabinet de médecin. Quand ils arrivent à spécifier le service, ils pourraient être dans l’incapacité de contrôler l’activité, et encore moins imposer des pénalités pour manque d’efficacité. L’absentéisme de l’enseignant est en partie une image de cela.
18. Etant donné la faiblesse sur la longue route de la responsabilité financière, l’octroi des services peut être amélioré en renforçant le court chemin, en augmentant le pouvoir du client sur les pourvoyeurs. Les plans de bons scolaires (comme les PACES de la Colombie) ou les bourses (comme le programme d’Assistance pour les Ecoles Secondaires de filles à Bangladesh où les écoles reçoivent un don basé sur le nombre de filles qu’elles acceptent) permettent aux clients d’exercer une influence sur les pourvoyeurs par le choix. Le programme EDUCO du Salvador et le plan de drogue tournant de la Guinée (où les co-paiements ont inspiré les villageois à se mobiliser contre le vol) sont des moyens pour la participation du client à l’amélioration de la fourniture de services.¹³
19. Passons maintenant à un examen de près des relations individuelles dans la chaîne de livraison de services – pourquoi échouent-elles, et comment peuvent-elles être renforcées

¹³ Mettre EDUCO sur la selle et l’initiative de Bamako

20. Les citoyens pauvres ont limité leur influence sur les politiciens pour deux raisons. Premièrement, dans certains pays, la communauté dans son ensemble a peu d'influence sur les politiciens. Deuxièmement même s'il y a un système électoral raisonnablement fonctionnel, la population pauvre peut ne pas être capable d'influencer les politiciens à propos des services publics. Elle pourrait ne pas être bien informée sur la qualité des services publics (et les politiciens savent ceci). Elle pourrait voter pour les ethnies ou les idéologies en attachant moins d'importance aux services publics en jugeant les politiciens. Elle pourrait ne pas croire les candidats qui promettent un meilleur service public- car leur mandat est trop court pour tenir leurs promesses – et vote à leur place pour des candidats qui procurent de l'argent liquide et des emplois.
21. Améliorer la capacité des citoyens à tenir les décideurs pour responsables est une question complexe et très politique. Elle implique le renforcement du processus électoral d'un pays. Même quand le processus électoral fonctionne raisonnablement bien, les services publics deviennent souvent une monnaie pour le copinage. Les politiciens donnent des postes "bidons" ou "fictifs" à des enseignants et des médecins; ils construisent des écoles publiques gratuites et des centres médico-sociaux dans des régions où habitent leurs partisans. James Curley, l'ex-maire de Boston a consolidé sa base politique en concentrant les services publics dans les régions irlandaises catholiques, et en privant les protestants ("les Brahmanes de Boston") de ces mêmes services ce qui les a poussés à se déplacer dans les banlieux.¹⁴
22. en 1989, le Mexique a présenté PRONASOL (ou "Solidaridad"), un programme d'allègement de la pauvreté qui a dépensé annuellement 1,2 pourcent du PIB sur l'eau, l'électricité, l'alimentation et la construction d'écoles chez les communistes pauvres. Les évaluations du programme étalé sur 6 ans ont montré qu'il a réduit la pauvreté d'environ 3%. S'il avait été bien ciblé, il aurait pu réduire la pauvreté d'environ de 64%. La cause devient claire après l'examen de l'affiliation politique des communautés ayant reçu les fonds de PRONASOL. Les municipalités dominées par le PRI, le parti au pouvoir, ont reçu des transferts significativement plus élevés par habitant que celles votant pour un autre parti. (figure 7).¹⁵

Figure 7 Voter PRI, ça rapporte



Parti révolutionnaire institutionnel Parti de l'action nationale
Parti de la révolution démocratique Autres

Diaz-Cayeros et Magaloni (2002)

23. Tout comme une démocratie qui fonctionne sainement ne garantit pas le bénéfice des services publics aux pauvres, quelques Etats à parti unique réalisent de bons résultats dans le domaine de la santé et de l'éducation- même parmi les pauvres. Cuba a les meilleurs indices sociaux de l'Amérique latine. La Chine a considérablement réduit la mortalité infantile, et a atteint presque le niveau primaire universel dans les années 70. La Chine n'a pas empêché la famine de 1958-61 qui a fait 23 à 30 millions de morts. Les cubains qui avaient atteint des niveaux élevés dans le domaine de la santé et l'éducation dans les années 70, restent en retard sur d'autres dimensions. Mais la leçon à tirer semble être que le lien citoyen- décideur est fort quand les citoyens peuvent tenir les décideurs pour responsables envers les services publics destinés aux pauvres- ou quand le décideur est soucieux de la santé et de l'éducation des pauvres. On appelle ces politiques "pro-pauvres".
24. Que peut-on faire quand les politiques ne sont pas pro-pauvres? En attendant que les politiques s'améliorent, les sociétés peuvent introduire des éléments intermédiaires variés pour rendre les institutions publiques plus responsables financièrement. La participation budgétaire par exemple, a commencé à Porto Alegre au Brésil, comme un moyen pour les citoyens de participer à la formulation du budget et puis de tenir le conseil municipal responsable de l'exécution du budget.

25. Le moyen le plus efficace pour faire entendre la voix des pauvres aux décideurs est peut-être re à travers une meilleure information. Quand le gouvernement de l'Ouganda a appris que seulement 13% des dépenses périodiques sur l'éducation primaire arrivait aux écoles primaires, il a lancé une campagne mensuelle d'information dans les journaux sur le transfert de fonds. Ceci anima le peuple, incitant le gouvernement à augmenter la part destinée aux écoles primaires (aujourd'hui à plus de 80%) et contraignant les directeurs des écoles à afficher le budget tel quel à l'entrée des classes.

Décideurs et pourvoyeurs

26. Renforcer la voix de la population pauvre dans les prises de décisions peut faire que les décideurs veuillent bien améliorer les services destinés aux pauvres. Mais ils peuvent toujours être dans l'incapacité de le faire. Les décideurs bien intentionnés ne peuvent souvent pas donner les motivations et faire le contrôle pour s'assurer que les pourvoyeurs servent les pauvres. L'abstenteisme des enseignants, le mauvais traitements des patients, le détournement des médicaments sont des symptômes du problème. Même le secteur privé, dans lequel les motivations sont normalement plus en relation directe avec les résultats, ne fait pas mieux- pour les mêmes raisons que les marchés privés ne sont pas la meilleure solution à ces problèmes. Les pourvoyeurs privés n'arrivent pas à servir les plus pauvres en Zambie. La faible réglementation entraîne des services sanitaires de bas niveau dans le secteur privé de l'Inde. La privatisation de l'eau a provoqué des émeutes dans les rues de Cochabamba .
27. La résolution du problème demande la séparation mentale et parfois physique du décideur et du pourvoyeur- et considérer la relation entre les deux comme une entente. Le pourvoyeur accepte de fournir un service, en échange d'une rémunération ou d'une sanction si jamais ce service ait été réussi ou non. L'entente peut être un contrat explicite avec une organisation privée ou non lucrative, ou bien avec un gouvernement tiers comme à Johannesburg, en Afrique du Sud.¹⁶ Ou alors un contrat implicite comme pour les contrats d'emploi des fonctionnaires civils.
28. Ce n'est pas facile de séparer le décideur du fournisseur, car ceux qui bénéficient de leur relation y verront beaucoup d'inconvénients. Les syndicats des enseignants à Uttar Pradesh en Inde, ont arrêté un projet mettant l'embaûche, le licenciement et l'assiduité des enseignants sous le contrôle du panchayat du village. Donc la séparation se fait d'habitude à cause d'une crise fiscale (Johannesbourg), d'un important changement politique (décentralisation en Amérique Latine) ou comme un legs de l'histoire, comme l'expérience de la réglementation publique (historiquement privée) des pourvoyeurs d'eau aux Pays Bas.
29. Même avec une séparation du décideur du pourvoyeur, l'entente ne peut pas être trop explicite. Il est difficile de spécifier précisément ce que l'enseignant doit

¹⁶ Mettre Johannesburg sur la sellette

faire à chaque période de la journée. Trop de spécifications peuvent empêcher la flexibilité. Les chauffeurs de taxis parisiens suivent parfois m suivent parfois méticuleusement les règles du code routier pour exprimer leur point de vue envers les réglementations excessives ce qui entraîne un embouteillage fou dans la capitale française.¹⁷

30. Puisque le contrat ne peut pas être complètement spécifié, les décideurs cherchent d'autres moyens pour tirer des services des pourvoyeurs à l'intention des pauvres. L'un des moyens est de choisir des pourvoyeurs ayant une motivation intrinsèque pour servir les pauvres. Une étude portant sur des pourvoyeurs religieux dans le domaine de la santé en Ouganda, estime qu'ils travaillent 28% moins que le gouvernement et les groupes privés à but lucratif mais par contre fournissent des soins de qualité plus importante que ceux fournis par le secteur privé.¹⁸ Un autre moyen est d'augmenter les incitations pour servir les pauvres ou travailler dans des régions très peu servies. Mais une autre étude conduite en Indonésie révèle qu'il faut recourir à plusieurs médecins et leur payer des honoraires élevées pour qu'ils acceptent de vivre en Papouasie de l'Ouest, par exemple (où le taux de postes vacants est de 60%).¹⁹ Un troisième moyen est de solliciter des offres pour des services et utiliser la concurrence dans le processus de l'offre pour surveiller et discipliner les pourvoyeurs beaucoup de concessions d'eau sont gérées de cette façon. Une innovation récente faite à Uttar Pradesh, l'Inde a permis aux ONGs d'entrer en concurrence avec d'autres institutions pour obtenir les concessions des écoles primaires, avec des paiements dépendant de meilleurs résultats de tests.
31. Comme dans la relation entre le citoyen et le politicien, le facteur critique de la relation entre le décideur et le pourvoyeur est l'information. Le décideur peut stipuler un contrat en se basant seulement sur ce qu'il peut observer- sur les informations disponibles. Il doit y avoir une méthode pour surveiller les pourvoyeurs et pour leur faire parvenir aux décideurs. Les nouvelles technologies dont l'utilisation de l'internet par le gouvernement peuvent faciliter les choses.
32. Ceci s'applique aussi à des méthodes astucieuses utilisant l'être humain. Quand Ceara au Brésil, a engagé un cadre de personnel qualifié de la santé, le gouvernement a envoyé leur nom aux candidats qui n'ont pas été sélectionnés, les invitant à signaler les problèmes affrontés avec le service dans les cliniques. Ces plans d'incitation basés sur les rendements ont besoin d'un programme d'évaluation strict, pour que le décideur sache et comprenne ce qui marche et ce qui ne marche pas. L'information basée sur l'évaluation est importante pour surveiller les pourvoyeurs et elle permet au reste du monde d'apprendre à propos de la fourniture des services.

Clients et pourvoyeurs

¹⁷ Scott (1998).

¹⁸ Reinikka et Svensson (2002).

¹⁹ Chomitz et les autres (1998).

33. Etant donné les difficultés rencontrées dans le fait de renforcer la longue route de la responsabilité et de l'améliorer à court terme, la relation entre le client et le pourvoyeur mérite plus de considération. Il n'est pas question que cette relation éclate. *Les Voix des pauvres* et d'autres sondages montrent l'impuissance des pauvres devant les pourvoyeurs- les infirmières qui battent les mères durant les accouchements, les médecins refusant de soigner les patients d'une caste inférieure.²⁰ Contrairement aux pourvoyeurs privés, les compagnies publiques d'eau financées par des transferts budgétaires négligent souvent leurs clients. Ils sont un symptôme minime d'un problème plus large: plusieurs plans de livraison de services négligent le rôle des clients, surtout les pauvres d'entre eux en améliorant la qualité des services fournis.
34. Les clients peuvent jouer deux rôles dans l'amélioration des services fournis. D'abord, pour plusieurs services, puisque la participation actuelle ne peut pas être spécifiée en avance, les clients peuvent aider à adapter le service suivant leurs besoins. Dans certaines régions du Pakistan, les filles iront probablement plus à l'école si le professeur est une femme. La construction de toilettes séparées pour les filles a eu un effet plus fort dans l'inscription des filles dans plusieurs écoles primaires. Quand les heures d'ouverture des cabinets de santé et des écoles deviendront plus commodes aux fermiers, l'utilisation augmente. Deuxièmement, les clients peuvent surveiller efficacement les pourvoyeurs, puisque c'est eux qui reçoivent les services. L'avantage principal de EDUCO provient des visites hebdomadaires de l'association de la communauté pour l'éducation aux écoles. Chaque visite supplémentaire réduit l'absence des élèves (entraînée par l'absence des professeurs) de 3%.²¹
35. Comment peut-on améliorer le rôle des clients en dévoilant la demande et en surveillant les pourvoyeurs? En augmentant le choix des pauvres et en fournissant des services. Quand on donne aux clients le choix parmi les pourvoyeurs des services, ils révèlent leur demande en "votant avec leur pieds". Les patientes qui se sentent plus à l'aise avec les femmes médecins peuvent les consulter. La concurrence issue du choix du client discipline les pourvoyeurs aussi. Si un médecin est payé suivant le nombre des patients qu'il a consulté et s'il refuse de soigner des patients d'une caste inférieure, il aura du souci quand sa salle d'attente sera vide. Les politiques qui subventionnent les écoles en se basant sur le nombre d'étudiants (ou des étudiantes) qu'elles inscrivent sans réserve, entraînent une concurrence parmi les écoles pour les élèves, augmentant leurs choix.
36. Les programmes scolaires de quittance- comme au Chili, la Colombie, la Côte d'Ivoire, la République Tchèque et le Bangladesh- visent formellement l'amélioration de la qualité de l'éducation en augmentant le choix des parents. Le résultat de ces plans ne sont pas clairs par contre. Ils ont apparemment amélioré

²⁰ Koenig, Foo, et Joshi (2000).

²¹ Jimenez et Sawada (1999).

les performances des élèves parmi certains groupes. Mais les effets sur les pauvres sont ambigus car les plans universels tendent à augmenter le tri- avec la concentration des élèves plus riches dans les écoles privées. Quand la quittance est réservée aux pauvres ou les groupes désavantagés, les effets seront beaucoup mieux.²² Le programme colombien a montré des taux de répétition inférieurs et une performance plus importante de la part des étudiants participant au plan dans les tests standardisés- les effets pour les filles sont plus importants que ceux montrés par les garçons.²³ Même dans les systèmes de réseaux, comme les approvisionnements en eau urbaine, il est possible de donner le choix aux communautés pauvres- en permettant aux pauvres de recourir à d'autres pourvoyeurs, introduisant la flexibilité dans le niveau des services et ainsi de suite.

37. Quand il n'y a pas un choix de fournisseurs, l'augmentation de la participation des gens pauvres à l'approvisionnement des services- leur donner la capacité de contrôler et de discipliner le fournisseur par exemple- peut réaliser les mêmes résultats. Les clients peuvent jouer le rôle de contrôleurs puisqu'ils sont présents sur le lieu de service. La question est s'ils sont motivés pour contrôler.
38. Le contrôle est un bien public- les avantages reviennent à l'ensemble des clients alors que les coûts sont encourus par un ou deux contrôleurs. Au Bangladesh le gouvernement et les donateurs se livrent à une campagne d'information très réussie pour promouvoir l'usage des eaux de source – puits peu profonds – pour l'eau potable. Malheureusement ils ne se sont pas organisés pour contrôler la qualité de l'eau – un bien public – alors l'arsenic dans l'eau n'a pas été détecté. Quand les enjeux sont assez élevés, les communautés s'attaquent au problème. Quand le gouvernement Zambien a présenté un fonds routier financé par les taxes imposées aux camions, les chauffeurs de camions se relayaient pour s'assurer que les camions surchargés ne traversaient pas le pont. Les fermiers à Andhra Pradesh, en Inde, sont apparemment contents de payer pour leur eau- car ils sont responsables du département de l'irrigation. On cite le commentaire d'un fermier, “on ne permettra plus jamais au gouvernement de nous donner de l'eau gratuite de nouveau”²⁴.

Donateurs et bénéficiaires

39. Le fait d'améliorer les services destinés aux pauvres exige la consolidation des 3 relations dans la chaîne- entre client et pourvoyeur, entre citoyen et décideur et entre décideur et pourvoyeur. Les donateurs d'aides étrangères sous-estiment souvent la difficulté d'influer sur les réformes décidées à l'étranger sans réduire les responsabilités domestiques. Dans leur empressement à fournir des services aux pauvres, les donateurs contournent une de ces relations ou plus. La méthode typique de fournir l'aide-un projet- est mise en exécution par une unité

²² Gauri et Vawda, *World Development Report 2004*

²³ Angrist et les autres, prochainement..

²⁴ Case de John Brisco

d'implémentation séparée en-dehors de l'accord, passant outre la relation entre les décideurs et les pourvoyeurs. Le projet est financé d'habitude par des fonds caractéristiques soumis aux critères du fiduciaire du donateur-mandataire. Ce projet ainsi que d'autres initiatives présentées par les donateurs dont les fonds mondiaux- contourne la relation du citoyen avec les décideur quand le budget est concerné. Quand la relation existante est dysfonctionnelle, il serait nécessaire de la contourner. Mais les cas où les bénéficiaires l'emportent sur les frais sont beaucoup moins qu'on ne le pense.

40. Reconnaisant le fossé entre les fins et les moyens, certains donateurs et bénéficiaires essaient de recourir à une aide extérieure pour consolider et non affaiblir les liens dans la chaîne de livraison des services. Une démarche est d'incorporer l'assistance des donateurs dans le budget des bénéficiaires, par conséquent passer au système de bénéficiaires du bénéficiaires. En Ouganda, l'assistance reçue par l'Allemagne, l'Irlande, l'Hollande, la Norvège, le Royaume-Uni et la Banque Mondiale fait partie du budget du pays, le résultat d'un processus coordonné et direct.
41. Une autre démarche concerne les donateurs pour mettre en commun leur assistance dans un seul "pot" et pour harmoniser leur niveau fiduciaire avec celui du reste du gouvernement. La démarche des secteurs à l'échelle nationale (SWAp) vers la santé, l'éducation, le transport et d'autres est un pas dans cette direction. Mais la récompense la plus importante provient quand un donateur aide à produire une connaissance- par exemple quand des études d'évaluation de l'impact financées par le donateur révèlent ce qui marche et ce qui ne fonctionne pas dans le système des services rendus, ou quand les donateurs mettent en commun des ressources d'assistance technique au niveau du détail, comme dans le donateur multiple du programme Eau et Hygiène. La connaissance est essentielle pour augmenter les services rendus. Bien qu'elle apparaisse localement, la connaissance est un bien public global- précisément ce que l'aide est conçue pour financer.

Ce qu'il ne faut pas faire

42. L'idée conçue jusqu'à présent des difficultés affrontées par les gouvernements qui fournissent des services peut pousser certains à conclure que les gouvernements doivent abandonner et tout laisser au secteur privé. C'est faux. Si les individus sont laissés libres de décider, ils ne pourront pas fournir les niveaux d'éducation et de santé qu'ils désirent collectivement (voir case 2). C'est juste en théorie mais en pratique aucun état n'est parvenu à une amélioration importante dans le cadre de la mortalité infantile et l'éducation de base sans l'intervention du gouvernement. De plus, comme on l'a déjà mentionné auparavant, la participation du secteur privé dans la santé, l'éducation et l'infrastructure n'est pas sans problèmes. La position extrême est clairement

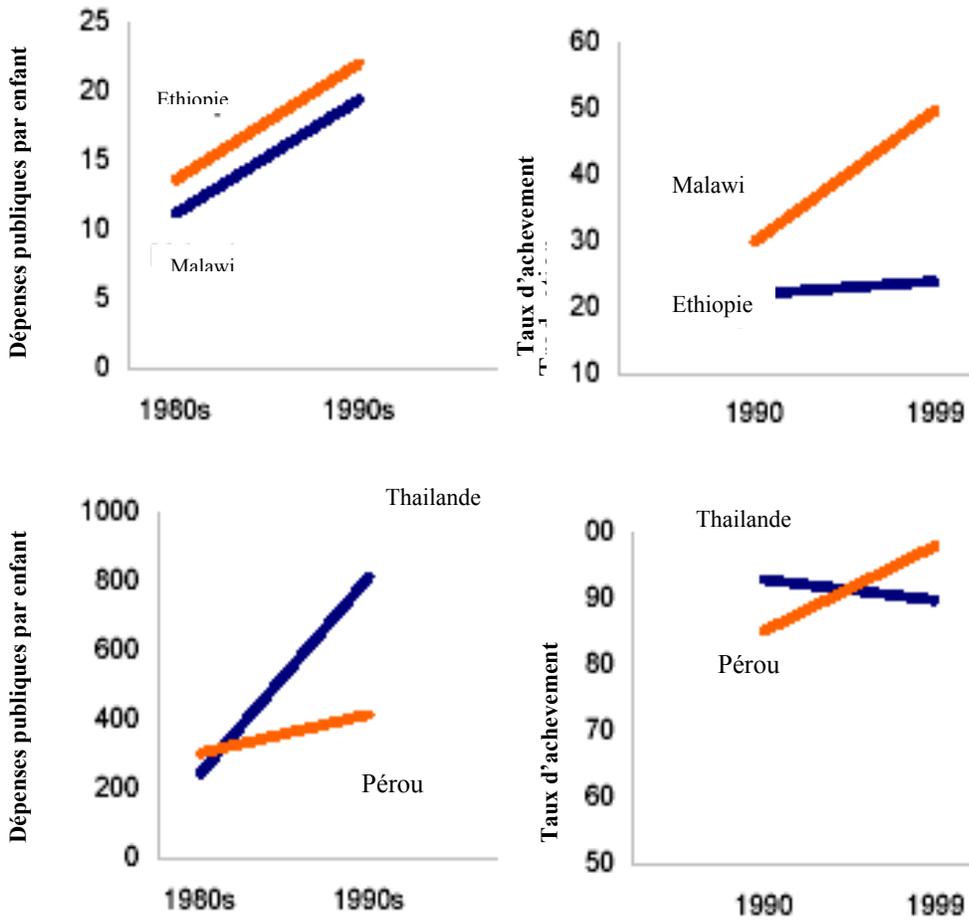
indésirable.

43. Certains donateurs ont pris une position variée de celle “tout laisser au secteur privé. Si les services rendus par l'état sont si mauvais que ça, ils diront, pourquoi donne-t-on plus d'aides à ces Etats? C'est tout à fait faux aussi. Il y a des recherches importantes qui montrent que l'aide est productive dans des Etats ayant une politique et des institutions qui fonctionnent mais ces dernières s'améliorent récemment.²⁵ Les réformes citées dans ce rapport (visant les pays bénéficiaires et les agences d'aide) peuvent rendre l'aide beaucoup plus productive. Quand les politiques et les institutions se développent, l'aide doit augmenter, et non diminuer pour atteindre l'objectif partagé mutuellement qui est la réduction de la pauvreté.
44. Aussi, le fait d'augmenter les dépenses publiques – sans chercher à améliorer l'efficacité de ces dépenses – ne peut-il pas aboutir à des bénéfices importants. La productivité des dépenses publiques varie énormément à travers les pays. L'Ethiopie et Malawi dépensent à peu près la même somme par personne sur l'éducation de base – tout en récoltant des résultats similaires (figure 8). En moyenne, la relation entre les dépenses publiques sur la santé et l'éducation et les résultats est faible.
45. Un simple graphe de dépenses et de résultats montre une ligne claire avec une pente positive – car les pays riches dépensent plus sur la santé et l'éducation et ont de meilleurs résultats. Mais en vue de l'effet du revenu par habitant, la relation entre les dépenses du public sur la santé et les taux de mortalité des moins de 5 ans ne sont pas importants du point de vue statistiques (figure 9). Bien sûr, ce n'est pas surprenant, vu que la plus grande partie des dépenses du public sur la santé et l'éducation se fait sur les non-pauvres. La plupart n'arrivent pas à atteindre le pourvoyeur des services de première ligne. Et les pourvoyeurs de services font face à de faibles motivations pour fournir les services d'une façon efficace.

Figure 8 Les changements dans les dépenses publiques sur l'éducation et ceux dans les taux d'achèvement peuvent varier énormément

Les dépenses du public sur l'éducation dans les années 1980 et 1990, et le taux d'achèvement primaire en 1990 et 1999

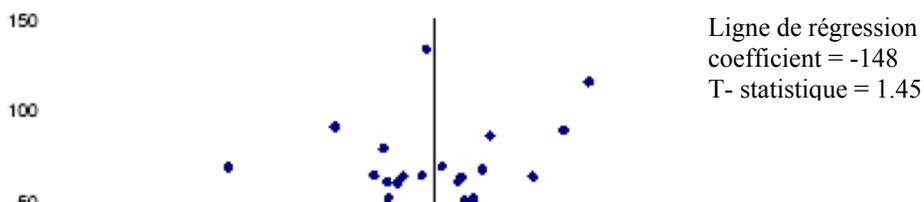
²⁵ Banque Mondiale (1998) et Banque Mondiale (2002a).



Remarques: les dépenses sont la totalité des dépenses annuelles du public sur l'éducation par enfant ayant l'âge d'être en classes primaires en 1995 en dollars américains, la moyenne était plus importante que dans les années 1980 et 1990. les taux d'achèvement primaires sont calculés sur la base de 6 ans en Ethiopie (primaire plus 2 ans en classes complémentaires); 8 à Malawi; 6 en Thailand; et 6 au Pérou.

Sources: les données sur les dépenses proviennent de la banque de données des indicateurs du Développement Mondial. Taux d'achèvement primaire de Bruns, Mingat, et Rakatomalala (2003).

Figure 9 Le fait d'augmenter les dépenses n'est pas suffisant



Dépenses publiques par habitant sur la santé dans les années 90 (% des déviations des dépenses prédites par le PIB par habitant)

Le PIB par habitant et les données concernant les dépenses publiques de la banque de données des indicateurs du Développement Mondial. Mortalité infantile moins de 5 ans de l'Unicef.

46. Une variante de la démarche “augmenter tout simplement les dépenses du public” préconise une aide étrangère supplémentaire sans l’adoption de mesures pour améliorer la productivité de l’aide étrangère. Cela peut être trompeur aussi bien que le fait d’augmenter les dépenses publiques. Parfois, les modalités selon lesquelles l’aide étrangère est fournie peuvent saper les efforts pour réformer les services publics dans les pays bénéficiaires.

47. Finalement, vu les résultats décevants concernant la santé et l’éducation, surtout pour les pauvres, il devient tentant de recommander une solution technique qui sonde la cause du problème. Pourquoi ne pas donner des compléments en vitamines A, prescrire des vermifuges aux élèves et mieux former les professeurs ? Pourquoi ne développe-t-on pas un “ensemble minimum” d’interventions pour tout le monde? Bien que toutes les interventions soient précieuses, le fait de les recommander en tant que tel ne sondera pas les problèmes institutionnels fondamentaux qui ont empêché leur adoption d’abord.^{27 28} Le manque de connaissances concernant la bonne solution technique n’est pas probablement la contrainte engageante. On a besoin d’une série de mesures institutionnelles qui donneront aux agents la motivation pour adopter la solution ou pour adopter la solution à des conditions locales.

²⁷ Même une recommandation pour appliquer ces interventions qui ont passé un test d’analyses de dépenses et de bénéfices sociales, ne sera pas suffisante. L’analyse des dépenses et des bénéfices sociales s’intéresse à valoriser une intervention des productions et des contributions à la bonne fixation des prix (Bell et Devarajan (1987), Dreze et Stern (1987).

²⁸ Mais le problème réside dans le fait que les productions ne traduisent pas souvent les contributions désirées à cause des motivations faibles.

Le programme

48. Que peut-on faire sinon? L'expérience variée avec des modes traditionnels et innovatives des services fournis indique clairement qu'il n'y a pas de solution unique qui convienne à tous les services dans tous les pays. La structure qui se profile explique la raison. Dans les secteurs et les pays différents, les relations différentes ont besoin de consolidation. Dans l'éducation, le plus grand gain proviendra du renforcement des liens entre les clients et les pourvoyeurs. Ce n'est peut être pas le cas dans les services de la santé dont la population est le centre, comme les campagnes de vaccination. De plus, le fait de rendre un seul lien efficace ne suffira probablement pas-ou peut être sera-t-il même contre productif- s'il y a des problèmes sérieux ailleurs dans la chaîne des services fournis. Concernant l'eau ou les soins médicaux, le fait d'augmenter la pression sur le lien entre le décideur et le pourvoyeur peut obliger les pourvoyeurs à répondre plus aux demandes de leurs supérieurs- et moins à leurs clients. Le fait de compter sur les groupes d'utilisation financés souvent généreusement par les donateurs, peut entraver le développement de gouvernements locaux démocratiques authentiques. Finalement, les conditions varient énormément dans les pays et les régions à l'intérieur des pays, celles qui font fonctionner les innovations dans les services. Un état affaibli à cause des conflits qui s'y déroulent sera surexploité en ressources et en capacités institutionnelles- et capable de gérer quelques interventions- en comparaison avec un pays stable avec une démocratie représentative.

49. Ça signifie qu'il n'y a pas de leçons générales concernant le bon fonctionnement des services fournis aux pauvres? Non. L'expérience avec les services fournis, vue à travers la structure de ce rapport, suggère une constellation de solutions, chacune d'elles s'applique à des caractéristiques variées du service, du pays ou de la région. Alors qu'une seule taille ne correspond pas à tous, peut-être la taille 12 (40) le fait. Même 12 pourra être très minime, c'est pourquoi certaines "tailles" sont ajustables, comme les ceintures.

50. les pays et les caractéristiques du service, influencent les 3 relations (entre les pauvres, les décideurs et les pourvoyeurs) et suggèrent par conséquent des démarches différentes pour améliorer les résultats des services.²⁹ Toute combinaison signale un degré "d'affaiblissement du gouvernement" auquel on peut s'attendre – à quel point (bon ou mauvais) la longue route de la responsabilité pourra-t-elle traduire les demandes des pauvres concernant les services. Ceci peut être comparé au degré de la faiblesse du marché ou le souci pour l'équité que le service est censé fournir pour déterminer la priorité pour l'action publique. Le résultat est une série de principes et de leçons acquises des expériences qui sont utiles dans la plupart des circonstances.

Facile ou difficile à surveiller?

51. La première série de caractéristiques se rapporte à l'entente entre le décideur et le pourvoyeur. Les services peuvent être distingués par les difficultés de surveillance de la production des services dans une entente. La difficulté dépend de la caractéristique du service et de la capacité institutionnelle du pays à réaliser la surveillance. A un bout, il y

²⁹ Cette démarche ressemble à celle du "de la structure des pouvoirs" qui comporte un pouvoir inégal dans le fait de concevoir des dispositions institutionnelles qui sont spécifiés dans le contexte, Narayan (2002).

a les services rendus par les professeurs dans une classe ou par les médecins dans une clinique. Les deux transactions permettent une grande discrétion de la part du pourvoyeur ne pouvant pas être observée facilement. Un médecin adopte une plus grande discrétion dans le fait de soigner un patient alors qu'un ingénieur qui fixe des critères pour les réseaux électriques ne le fait pas. De plus, il est difficile de savoir quand un enseignant ou des soins médicaux de haute qualité sont fournis. Il est possible de tester les élèves. Mais les résultats des tests disent très peu de la capacité du professeur ou de ses efforts, puisqu'ils dépendent au moins du statut socio-économique des élèves ou des participations parentales.

52. Les vaccinations, les inscriptions aux écoles et les toilettes propres sont plus facilement surveillées – elles sont toutes mesurées par un indicateur qualitatif et perceptible. Les parents peuvent observer plus facilement la présence du professeur, et le bagage éducatif de leurs enfants que l'autorité centrale de l'éducation. Une meilleure direction des systèmes d'information peut rendre certains services plus faciles à surveiller. Les coûts du contrôle peuvent être réduits par un choix judicieux des pourvoyeurs – comme les ONGs dévoués, qui peuvent être dignes de confiance sans surveillance officielle. Bref, la difficulté du contrôle n'est pas fixe : elle peut varier au cours du temps et suivant les politiques.

Clients homogènes ou hétérogènes?

53. Conformément au lien entre le client et le pourvoyeur, le deuxième set des caractéristiques ayant rapport avec le choix des services rendus est l'hétérogénéité du groupe client. Cela dépend du service. Les élèves handicapés ont besoin d'une qualité d'éducation spéciale, mais pas dans le domaine de la vaccination. L'hétérogénéité est définie aussi par des préférences régionales ou communautaires. Le fait qu'une fille aille à l'école dépendra de l'existence d'une école au village, ou de l'existence de toilettes séparées pour filles ou garçons. Si cela dépend des préférences locales, le village doit avoir son mot à dire. Des sociétés considérées homogènes dans le temps, comme la Suède et la Norvège changent à cause de l'augmentation de l'immigration. Alors, elles sont obligées de donner plus de pouvoirs aux communautés locales dans le fait de dessiner le système d'éducation qui convient aux capacités linguistiques de leurs membres.

54. Plus les désirs des gens sont différents, plus la décision doit être décentralisée. Dans les cas les plus extrêmes – quand les préférences individuelles importent – la solution appropriée entraînera des choix individuels de service (s'il y a la possibilité d'une concurrence) et des interventions pareilles comme les transferts d'argent, les quittances ou les frais payés aux écoles ou aux pourvoyeurs médicaux. S'il y a des préférences partagées, la communauté est le lieu des prises de décision. La politique appropriée prendra en compte les décisions des gouvernements locaux dans un cadre décentralisé – ou dépendant de réalités politiques, de décisions de communauté (comme dans le cas du fonds pour l'investissement social) et des groupes d'utilisateurs (comme les parents dans les communautés de l'école).

Des politiques pro-pauvres ou pro-riches?

55. La troisième caractéristique, associée au lien existant entre le citoyen et le décideur, est le degré d'adaptation du système politique dans le pays avec les services publics pro-pauvres – et combien ils souffrent du copinage politique et de la corruption. C'est la dimension la plus difficile pour un acteur étranger, comme un donateur, d'aborder: le bénéficiaire du conseil peut être aussi la source du problème. Il y a des limites régissant les initiatives personnelles dans un pays où les citoyens ont choisi un système politique particulier, comme la démocratie parlementaire.

56. Malgré cela, au moins trois séries d'instruments politiques pourraient être déployées où les politiques sont plus "pro-riches" que "pro-pauvres".

- D'abord, choisir le niveau du gouvernement responsable du service. Des pays qui se distinguent par une orientation donnée (copinage politique) et la capacité de différents niveaux de gouvernement – ceci doit servir à programmer l'octroi des services.
- Deuxièmement, si les politiciens arrivent à s'emparer des loyers des services publics gratuits et à les distribuer à leurs clients, ils parviendraient à un arrangement qui réduira les loyers et laissera le pauvre dans un meilleur état. Cela peut comprendre des règles transparentes et connues publiquement pour les allocations, comme par exemple les allocations données aux élèves pour poursuivre des études scolaires et des frais pour réduire la valeur des décisions de distribution des politiciens. Le secteur électrique de l'Inde était nationalisé et géré par l'Etat pour des raisons d'externalité de réseaux et de redistribution comme il a été mentionné auparavant. Mais les gains énormes récoltés grâce aux charges imposées aux subventionnements de l'électricité ont été détournés vers des gens riches – sous la couverture d'une démocratie parlementaire. Le fait de réduire ces loyers en augmentant les tarifs de l'électricité, ou permettre au secteur privé de procurer l'électricité – même si ça enfreint les principes de l'équité (elles sont déjà violées dans le système existant) – est peut-être le seul moyen pour améliorer les services d'électricité aux pauvres.
- Troisièmement, une meilleure information - qui rend le citoyens plus conscients de l'argent qui leur est alloué pour leurs services, des conditions actuelles des services, et du comportement des décideurs et des pourvoyeurs – peut être une force puissante pour surmonter les politiques "pro-riches". Le rôle d'une presse libre et vibrante et l'amélioration du niveau du public ne peuvent pas être exagérés.

Raison pour l'intervention gouvernementale

57. Ces trois caractéristiques, qui reflètent des degrés de faiblesse gouvernementale, peuvent être comparées avec le degré de faiblesse de marché (ou perte en participation) qui surgirait si on ne suit pas le chemin de la responsabilité. Souvent, le marché s'affaiblit à cause d'une externalité. Une populace cultivée et sachant compter est avantageuse pour la société en général. La vaccination empêche la propagation de la maladie. Les

installations sanitaires encouragent les défécations dans un endroit fixe, ce qui réduit les écoulements contaminés dans l'eau de source communale.

58. Ces externalités justifient l'intervention du gouvernement et souvent un peu de financement gouvernemental du service. Elles n'impliquent pas elles-mêmes que le gouvernement doit être le fournisseur. Le gouvernement peut sous-traiter le service. Mais sa capacité à faire cela dépend de la facilité à contrôler les résultats des services. Les caractéristiques citées jusqu'au là indiquent déjà quelles sortes de programmes d'octroi de services pourraient marcher selon les circonstances. Pour les services à importantes externalités qui sont relativement faciles à contrôler (comme la vaccination), les contrats financés par le gouvernement peuvent fonctionner. Mais les services difficiles à contrôler, comme la qualité de l'enseignement dans une salle de classe, devraient peut-être continuer à être fournis par le secteur public.

59. La plupart des services d'infrastructure diffèrent de la santé, de l'éducation et de l'hygiène au niveau de la raison de l'intervention gouvernementale. La raison de faire a rapport avec les externalités des réseaux ou les économies d'échelle. Dans ces cas, il est difficile de tenir tête à la concurrence de front, c'est pourquoi le gouvernement intervient en régularisant le pourvoyeur ou en octroyant le service lui-même. Les productions des services de l'infrastructure sont facilement observées – si l'électricité fonctionne et si jamais il y a de l'eau – mais les coûts ne le sont pas. Le fait de sous-traiter les services améliore d'habitude les résultats tout en dépendant sur les circonstances locales.

La taille 12 convient à tout le monde

60. On peut à présent examiner des combinaisons différentes de ces caractéristiques, pour voir quel moyen d'octroi des services sera le meilleur adapté. (tableau 2). Aucune de ces caractéristiques ne peut être facilement répartie dans des catégories claires car les pays et les services reposent sur un continuum. Malgré cela, en répartissant les caractéristiques saillantes, et en regardant les différentes combinaisons, on peut voir comment appliquer les considérations clarifiées auparavant.

61. *Les dispositions centrales.* Le secteur public centralisé et traditionnel est le système approprié de l'octroi des services, représenté par la cellule gauche du coin du bas. C'est la forme d'octroi des services la plus appropriée dans un contexte politique favorable, avec un accord sur les démarches du gouvernement (population homogène ou au moins, beaucoup de capacités pour traiter avec l'hétérogénéité à l'intérieur des institutions actuelles) et accepter des services pour lesquels il est difficile d'écrire ou de faire valoir des contrats explicites. Un bon exemple sera le système d'éducation français, qui administre un service uniforme centralisé.

62. *Sous-traitance.* Dans les pays de l'OCDE, beaucoup de discussions se déroulent à propos d'une série de réformes. Ces discussions ont d'abord commencé en Nouvelle-Zélande, qui implique une augmentation croissante de contrats explicites- que ce soit du gouvernement vers le secteur privé ou des ministères centraux vers les ministères responsables des services spécifiques. Une telle réforme pourrait être représentée en passant de la cellule du secteur public traditionnel (en bas à gauche) à la cellule à sa

droite. Les réformes de Nouvelle- Zélande sont justifiées car ces pays ont une solide philosophie du secteur public, des systèmes raisonnables de gestion de l'information, et des institutions de soutien pour permettre un renforcement de contrat comprenant les systèmes légaux. Ces caractéristiques augmentent le pouvoir de contrôler certains services.

63. Beaucoup de ces conditions requises n'existent pas dans les pays en voie de développement, alors le modèle de ces réformes ne peut pas être utilisé machinalement. S'il n'existe pas un bon système légal et que la fonction publique est sujette aux pots de vin (politiques pro-riches), les contrats du secteur privé pourraient être une source majeure de corruption. On pourrait rendre les choses plus orientés vers le rendement – pas comme un moyen de donner un coup à un système fonctionnant bien mais comme un moyen de pousser le système à procurer de meilleurs améliorations dans le cadre dees services.

64. *Décentralisation.* Avec des préférences hétérogènes et un service difficile à contrôler comme l'éducation (au niveau qualitatif), les gouvernements locaux pourraient être les fournisseurs appropriés de l'éducation – ou bien la responsabilité de la gestion sera cédé aux groupes de parents, comme à EDUCO.

Tableau 2 Les 12 tailles conviennent-elles à tout le monde?

		Externalité de consommation	Externalité de réseau	
		Difficile à surveiller	Facile à surveiller	
Clients hétérogènes	Politiques Pro-riches	Allocations légales, Co-paiements ONGs Altruistes, (PROGRESA, Fonds de drogue en Guinée	Bons d'allocations Légaux, marché privé. (situation au Bangladesh)	L'Eau: permettent aux petits pourvoyeurs indépendants de rivaliser avec le monopole local. Subventions minimales. Concurrence entre les Etats. (bons au Chili)
	Politiques Pro-pauvres	Prestations de service locales (ex. Par les parents). Subventions testées suivant les moyens disponibles. (EDUCO,Cuba)	Prestations de service Par le gouvernement ou contrats. Bons testés (PACES, Colombie)	Centre de réglementation des prestations de service locales (l'eau à Johannesburg)
Clients homogènes	Politiques Pro-riches	Encouragent les pourvoyeurs Altruistes. Co-paiements Pour réduire le monopole	Campagne d'information publique (campagnes de vaccination)	Electricité: transfert fonctionnel, distribution et production. Direction des communautés dans les endroits ruraux.

	Politiques Pro-pauvres	Système public centralisé Avec des négligences de contrôle	Système public centralisé ou en sous-traitance (inscriptions aux écoles à Kerala, Costa-Rica)	Electricité: idem avec une direction nationale possible du réseau
--	------------------------	--	---	---

65. *Le pouvoir du client.* Un cas particulièrement difficile se trouve dans le coin gauche du haut avec un service difficile à surveiller – difficile à surveiller par tous – est procuré à une population avec des exigences bien différentes par un gouvernement ayant une faible expérience dans l’octroi des services aux pauvres. Un exemple pourrait être les soins médicaux de base dans plusieurs pays à faibles revenus. Les prestations de service publiques sont difficiles à contrôler. Les prestations de service privées publiquement financées sont sujettes au monopole. La meilleure chose à faire dans ces cas-là est de renforcer le pouvoir du client autant que possible. Les programmes de bons légaux, comme PROGRESA au Mexique, pourrait contribuer à rendre la tâche difficile pour cacher le monopole de la classe moyenne.

66. Mais en soins médicaux, l’assymétrie de l’information entre client et fournisseur rend cette solution problématique. Une meilleure information sur les soins préventifs ou sur le choix des fournisseurs médicaux (probablement propagée par les non-profiteurs) peut améliorer le problème. Dans ces cas extrêmes il y aurait peu à faire à part permettre aux groupes communautaires ou altruistes non-profiteurs d’accéder au marché).²⁹ Si le service était un peu plus facilement contrôlable – comme pour l’éducation primaire – la solution pourrait être plus facile car l’échec du marché serait moins grave que l’échec potentiel du gouvernement. Les interventions, s’il y en a, doivent être réglementer- comme dans le cadre des allocations données à l’étudiant si jamais il se décide à continuer ses études jusqu’au bout.

... avec des ceintures réglables

67. Ce plan simplifié n’est qu’une seule partie de l’histoire. Au moins deux aspects ont été négligés.

68. *Les états à pouvoir faible.* Les pays où l’état est affaibli (souvent le pays en conflit) ont besoin d’organiser l’octroi de services différemment de ceux dans lesquels l’état est relativement fort. Les taux d’accomplissement de l’école primaire au Sénégal et dans la République Démocratique du Congo sont d’environ 40%. Au Sénégal les réformes de l’éducation, y compris celles qui renforcent le lien client-pourvoyeur, passent par l’Etat. (pour renforcer également le lien décideur-pourvoyeur). En République Démocratique du Congo, on chercherait des moyens pour permettre aux communautés d’améliorer leurs services éducatifs – même si cela entraîne la nécessité de contourner les ministères de l’Etat à court et moyen terme. Les fonds sociaux et le développement dirigé par la communauté en sont des

²⁹ Léonard (2002)

exemples. Ils peuvent être efficaces en améliorant les résultats des services – mais il ne faut pas négliger le souci quant à leur viabilité ou s'ils évincent la croissance de la capacité du gouvernement local.

69. *Histoire.* Deuxièmement, l'histoire d'un pays peut avoir aussi un rapport avec les programmes d'octroi des services qui pourraient réussir. Jusqu'au 19^{ème} siècle, les systèmes éducatifs de la Grande-Bretagne et de la France étaient privés, avec l'église comme premier fournisseur de services. Le gouvernement était motivé de développer un mécanisme pour s'assurer que les écoles enseignent la religion et beaucoup plus aussi. Cela s'est avéré important quand l'éducation a été nationalisée dans ces pays: les systèmes ont continué de fonctionner avec une forte réglementation.

70. Les fournisseurs d'eau aux Pays-Bas ont commencé en tant que sociétés privées. Ce qui a fait que le concept de l'eau en tant que bien économique et le fait qu'il soit payant soient tous les deux acceptables. Quand le système est passé à la charge de la municipalité, le fait de faire payer l'eau a continué. Même s'ils n'ont jamais introduit la participation privée, les hollandais ont réussi la séparation décideur-pourvoyeur en eau. En somme, l'histoire d'un pays peut générer les motivations pour certaines institutions afin qu'elles se développent – et ces institutions peuvent faire la différence entre le succès ou l'échec d'un service particulier.

Réformes des services par secteurs

71. A quoi nous amènent ces conclusions en ce qui concerne le programme de réformes dans les secteurs particuliers? En éducation, il y a un compromis entre le besoin d'une plus grande autorité centrale pour avoir des avantages répandus à toute la société, comme la cohésion sociale, et le besoin d'une plus grande influence locale à cause de la nature discrétionnaire et motivée de l'éducation. Le compromis est plus strict quand le souci est la qualité de l'éducation plutôt que la quantité. En Indonésie, l'éducation publique centralisée a fait rentrer des enfants dans les écoles, mais à moins réussi à leur donner de bonnes aptitudes. Pour améliorer la qualité de l'éducation, par conséquent, les réformes doivent se concentrer sur le renforcement des voix des clients et leur participation – mais pas jusqu'au point de négliger l'importance de la supervision du gouvernement central sur l'éducation. En pratique, ceci demandera plus de gestion communautaire des écoles et plus de subventions octroyées aux pauvres, tout en continuant de mettre l'accent sur le programme appliqué sur l'ensemble du pays.

72. Les gouvernements interviennent dans la santé pour contrôler les maladies contagieuses, protéger les pauvres des dépenses ruineuses de santé et diffuser l'information sur quelques pratiques d'hygiène et d'alimentation. Chacune de ces activités est différente, et pourtant elles sont souvent fournies par la même organisation, comme un système de santé public de gouvernement central. Elles devraient être distinguées.

- L'information sur le fait de se laver les mains, l'allaitement, l'alimentation etc.. peut être fournie (et même financée) par les ONGs et d'autres groupes, et à de meilleurs effets quand elle est appuyée par la communauté.
- Les services bénévoles, comme les vaccinations, peuvent être sous-traités mais doivent être financés publiquement.
- Les soins médicaux font partie des services que le client peut le moins surveillés. Mais les faiblesses du gouvernement peuvent être plus importantes que les échecs du marché dans certaines circonstances. Là où les politiciens sont extrêmement pro-riches, même le financement public de ces services (avec des dispositions privées) peut être contreproductif pour les pauvres: les non pauvres pourraient monopoliser ce financement, laissant les pauvres avec peu ou pas de service curatif. Renforcer le pouvoir du client grâce à des subventions supplémentaires ou des co-paiements peut améliorer la vie des pauvres, même s'il y a une asymétrie de l'information entre le client et le pourvoyeur.

73. Dans les secteurs de l'infrastructure – comme l'eau, l'hygiène, le transport et l'énergie- le raisonnement pour l'intervention du gouvernement est différent de celui de l'éducation et de la santé – et la politique doit être ainsi. Pour l'eau et l'énergie, la principale raison pour l'intervention du gouvernement est que leur production est sujette aux externalités de réseau. Alors le rôle du gouvernement est de régler et dans certains cas subventionner la production. Il y a peu d'avantages que l'Etat fournisse le service lui-même. C'est la raison pour laquelle la décennie passée a vu plusieurs privatisations, sous-traitance et autres pour l'eau et l'énergie.

74. Que le service soit octroyé par un organisme privé ou public, il a besoin d'être organisé. Les résultats fournis par le service dépendront de l'organisateur. Au moins, quand l'organisme est public, il faut que l'organisateur soit séparé du pourvoyeur (quand le décideur et le pourvoyeur sont confondus, cette séparation est d'autant plus difficile). La situation est pire quand l'eau et l'énergie sont subventionnées, car les loyers importants résultant de cette subvention – bénéfices de services en dessous des prix du marché- peuvent être saisis par les politiciens, qui les utilisent pour gagner la faveur des riches plutôt que des pauvres.

75. Les installations sanitaires sont différentes car les individuels peuvent se débarrasser de leurs ordures chez leurs voisins. Donc les subventions aux ménages ne résoudront pas le problème de l'action collective. Les subventions communautaires, donnant aux communautés le droit de les répartir se font là où les effets extérieurs du comportement individuel sont contenus.

L'augmentation progressive

76. Comment peut-on améliorer progressivement toutes ces réformes, pour que les pays en voie de développement aient une chance d'atteindre les objectifs de développement pour le millénaire? Un sujet qui revient dans ce rapport est le pouvoir de l'information – comme un stimulant pour l'action publique, comme un catalyseur pour le changement, comme un facteur contribuant au bon fonctionnement des autres réformes. Même dans

les sociétés les plus résistantes, la création et la diffusion de l'information peuvent être accélérées. L'expérience avec le centre des affaires publiques à Bangalore, en Inde en est un bon exemple: des sondages sur la qualité de l'octroi des services ont fait bouger le soutien public pour la réforme des services et, à ce propos, ont créé une concurrence parmi les états indiens pour l'amélioration des services. Le sondage sur la localisation des dépenses publiques en Ouganda est un autre exemple, tout comme le rapport PROBE sur le système éducatif indien.

77. Au delà des sondages, l'étendue et l'évaluation systématique de l'octroi des services peut avoir un grand effet sur l'avancée vers les objectifs de développement pour le millénaire. Des évaluations basées sur des missions choisies au hasard, comme le PROGRESSA du Mexique, ou d'autres évaluations rigoureuses rassurent les décideurs et le public de la réalité de ce qu'ils voient. Les gouvernements essaient constamment de nouvelles démarches pour l'octroi des services. Certaines d'entre elles fonctionnent. Mais à moins qu'il y ait une évaluation systématique de ces programmes on ne peut pas être sûr qu'ils aient fonctionné grâce au programme ou pour d'autres raisons. Basé sur les évaluations systématiques de PROGRESA, le gouvernement mexicain a augmenté progressivement le programme pour inclure 20% de la population du pays.

78. Les avantages du programme d'évaluation systématique vont au-delà du programme et du pays. Ces évaluations font savoir aux décideurs d'autres pays ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. Ce sont des biens publics mondiaux- ce qui pourrait expliquer leur rareté.³⁰ Si ces évaluations sont des biens publics mondiaux, la communauté internationale devrait les financer. Une des possibilités serait de protéger les 1,5% des prêts de la Banque Mondiale qui doivent être utilisés (mais le sont rarement) pour l'évaluation, pour que cette somme – environ 300 millions de dollars par an – puisse être utilisée pour donner des évaluations rigoureuses de projets et diffuser les résultats partout dans le monde.

79. En plus de la création et de la diffusion de l'information, d'autres réformes pour améliorer l'octroi des services exigeront une prise en compte attentionnée de la particularité du cadre. Il n'y a pas de baguette magique pour améliorer l'octroi des services. On pourrait savoir comment éduquer un enfant ou éviter le décès d'un nouveau-né. Mais nous avons besoin d'institutions qui vont éduquer une génération d'enfants ou qui vont réduire la mortalité infantile de deux tiers. Elles ne seront pas là du jour au lendemain. Idem pour un programme institutionnel qui fournira les résultats demandés. Tout, des prestations de service financées par le public à celles financées par le bénéficiaire pour fonctionner (ou non) dans des circonstances différentes.³¹

80. Plutôt que d'imposer des politiques ou d'élaborer l'institution optimale, ce rapport décrit les motivations qui engendreront l'institution appropriée dans un contexte donné. La décentralisation pourrait ne pas être le projet institutionnel optimal, mais elle pourrait

³⁰ Une autre raison est que la plupart des directeurs de projet ne sont pas intéressés à investir dans la connaissance car cela pourra montrer l'échec de leur programme.

³¹ Pour savoir plus sur le rôle des institutions en développement, voir World Bank (2002c), World Bank (2003b).

donner aux gouvernements locaux les motivations pour établir un moyen de contrôle qui, à son tour, fera mieux fonctionner les services d'eau et d'énergie pour les pauvres. La prestation de services des ONGs pourrait être efficace à moyen terme, comme elle l'a été pour l'éducation au Bangladesh. Mais les motivations qu'elle crée pour le secteur public pour qu'il reste en dehors de l'éducation font qu'elle soit difficile à améliorer – comme le découvre le Bangladesh aujourd'hui. Beaucoup de ces institutions ne tiennent pas compte du secteur public – institutions budgétaires, relations intergouvernementales, fonction publique – renforçant la notion qui dit que la réforme des prestations de service doit être incorporée dans le contexte de réforme du secteur public.

81. En plus de la recherche des motivations qui entraîneraient les institutions appropriées, les gouvernements doivent être plus sélectifs dans ce qu'ils choisissent de faire. L'expérience de la prestation de service nous apprend l'importance de la mise en application. Le Singapour et le Nigéria ont élaboré des systèmes éducatifs similaires (les deux ayant été des colonies britanniques). Mais en application, les résultats, surtout pour les pauvres, n'ont pas pu être différents. Les gouvernements et les donateurs négligent souvent les difficultés de mise en application en élaborant les politiques. Même s'il existe des avantages aux écoles gérées par le gouvernement central (comme la cohésion sociale), les problèmes avec la provision centrale d'une transaction discrétionnaire – activité intensive (éducation primaire) sont si importants, surtout parmi les populations hétérogènes que le gouvernement doit repenser à sa position envers les écoles centralement contrôlées. La sélection ne consiste pas uniquement à choisir les options disponibles – elle consiste à choisir en gardant l'attention sur ce qui peut être mis en application.

82. Il n'y a pas de baguette magique, nous devons chercher des motivations qui engendrent les institutions appropriées, nous devons être plus réalistes quant à la mise en application en choisissant parmi les options – tout implique que ces réformes prendront du temps. Même si nous savons ce qui doit se faire, il peut être difficile de l'exécuter. Malgré les besoins urgents des pauvres de ce monde, et les différentes façons par lesquelles les services ne leur sont pas procurés, des résultats rapides seront difficiles à venir. Plusieurs changements impliquent des changements fondamentaux au pouvoir – chose qui ne peut pas se faire du jour au lendemain. Faire fonctionner les services pour les pauvres demande de la patience. Mais cela ne veut pas dire que nous devons être trop confiants. Hubert Lyautey, le grand maréchal français, demanda une fois à son jardinier combien faudrait-il à un arbre pour arriver à maturité. Quand le jardinier répondit qu'il lui en faudrait 100 ans, le maréchal Lyautey rétorqua : “dans ce cas, plantez-le cet après-midi.”

