

**Dépasser Bono:
Comment rendre plus efficiente l'aide au développement¹**

Alain de Janvry et Elisabeth Sadoulet
Université de Californie à Berkeley

Le défi de l'efficience de l'aide

Le niveau de l'aide étrangère des pays riches mesuré en part de leur PIB a baissé de façon dramatique au cours des trente dernières années. Les dépenses en aide étrangère des Etats Unis qui atteignent seulement un dixième de un pour cent de leur PIB sont bien loin de l'objectif de 0.7% fixé par les Nations Unies. Seuls quelques bons citoyens de l'ordre international comme les Danois, les Hollandais et les Suédois satisfont cet objectif. Suite aux événements terroristes du 11 septembre 2001, il existe cependant un espoir que les budgets d'aide étrangère augmentent parmi certains pays délinquants. A la conférence des Nations Unies de Monterrey en mars 2002 sur le Financement pour le Développement, le président Bush a annoncé une augmentation de 50% du budget d'aide étrangère des Etats Unis. Sous l'influence de son guide Bono, le chanteur de rock étoile du groupe irlandais U2, le secrétaire du Trésor du moment Paul O'Neill est revenu de sa tournée d'Afrique mieux disposé à augmenter le budget d'aide des Etats Unis. Cela, cependant, sous la condition que ces dépenses soient rendues substantiellement plus efficaces que dans le passé. Ce thème de l'efficience de l'aide a été repris par le gouvernement américain et par la Banque Mondiale comme un leitmotif de qualification pour l'aide. C'est une requête légitime quand on pense aux nombreux exemples d'ineptie, de corruption et de gaspillage qui caractérisent une part non négligeable des programmes d'aide, comme l'a récemment exposé William Easterly (2001) dans son best-seller sur l'aide internationale. Trouver des moyens de rendre l'aide plus efficace est donc une condition *signe qua non* pour ceux qui invoquent, comme Bono, une forte augmentation des budgets d'aide étrangère.

L'éducation primaire et secondaire est reconnue par tous comme une des capacités de base nécessaires pour sortir de la pauvreté. C'est ainsi que l'économiste Alan Kruger a proposé, dans un éditorial du New York Times de mai 2002, d'utiliser le budget additionnel d'aide étrangère offert par Bush pour augmenter les dépenses en éducation, prenant comme source d'inspiration le programme Progresa mis en place par le Mexique. Ce programme de un milliard de dollars par an en 2000 (atteignant maintenant \$1.8 milliards) paie les mères de ménages ruraux pauvres pour envoyer leurs enfants à l'école de la troisième année de primaire à la troisième année de secondaire, sous condition qu'ils assistent à l'école de façon régulière et qu'ils passent une visite médicale annuelle.

¹ Nous remercions les commentaires reçus de Yair Mundlak, Peter Hakim, Nora Lustig, Nancy Birdsall, Kalanidhi Subbarao, Harold Alderman, Patrick et Sylviane Guillaumont, Jean-Louis Arcand, Gabriel Demombynes, Martin Fournier et John Maluccio, toutes erreurs restant les nôtres.

Les objectifs des Nations Unies pour le Millénaire mettent aussi l'emphasis sur le rôle fondamental de l'éducation, se proposant d'atteindre l'éducation primaire universelle pour l'an 2015. Il semble en effet qu'améliorer la qualité de l'éducation et aider les parents pauvres des zones rurales à envoyer leurs enfants à l'école soit une stratégie efficace pour rompre l'héritage de la pauvreté. Avec environ 70% de la pauvreté mondiale localisée dans les zones rurales, et une partie de cette pauvreté se transformant en pauvreté urbaine par le biais de l'émigration d'individus qui ne sont pas préparés à être compétitifs sur les marchés urbains du travail, mettre l'emphasis sur l'éducation rurale semble en effet être un choix stratégique incontournable. Progres a démontré de façon remarquable que quand des paiements sont faits aux parents pauvres conditionnels à l'assistance à l'école et à une visite médicale, les taux de scolarisation atteints par les pauvres peuvent rejoindre ceux des non pauvres. Le succès de cette approche a inspiré un bon nombre de pays tels que le Honduras, le Nicaragua, le Costa Rica, la Jamaïque, le Brésil, la Colombie et la Turquie à mettre en place des programmes similaires (Banque Inter-Américaine, 2003).

Le problème pour mobiliser le support des bailleurs de fonds et des gouvernements pour ce genre de programmes, et pour induire une augmentation des budgets d'aide étrangère en général, est donc de satisfaire la condition d'efficience accrue. Il existe deux façons d'atteindre cet objectif. L'une, qui est devenue le credo de la Banque Mondiale et de l'administration américaine actuelle, est de concentrer l'aide sur les pays qui ont mis en place des bonnes politiques économiques. Ces politiques requises des gouvernements incluent la maîtrise de l'inflation, l'équilibre budgétaire, l'ouverture au commerce international et le contrôle de la corruption (Banque Mondiale, 1998; Burnside et Dollar, 2000). L'expérience a cependant montré, de façon répétée, que ces politiques ne peuvent être imposées de l'extérieur comme conditions à l'aide car elles peuvent trop facilement être feintes et abandonnées après que les transferts n'aient eu lieu. La conclusion logique, qui est devenue la nouvelle doctrine, est donc que les pays doivent avoir ces politiques en place avant que l'aide ne soit offerte. Malheureusement, comme les mauvaises politiques sont plus ou moins synonymes de sous-développement, c'est une pré-condition que bien peu de pays pauvres sont capables de satisfaire. Le résultat est donc que cette pré-condition disqualifie de l'accès à l'aide une majorité des pauvres du monde, les laissant au purgatoire du développement.

L'autre façon d'atteindre l'objectif d'une plus grande efficience dans l'utilisation des budgets d'aide étrangère est de financer de bons programmes sans même attendre l'avènement de bonnes politiques (Sachs, 2001). C'est une condition moins exigeante que celle de bonnes politiques car les programmes peuvent être confiés à des agences semi-autonomes, des ONG ou des niveaux décentralisés de gouvernance qui peuvent être efficaces même dans un contexte de politiques imparfaites. Bien que des programmes sans bonnes politiques aient peu de chances d'être efficaces pour induire la croissance et la génération de revenus pour les pauvres, ils peuvent au moins servir à gagner du temps en mettant en place les capacités de base pour sortir de la pauvreté, l'éducation en particulier. L'appréciation des bailleurs de fonds pour les fonds sociaux, qui consistent en des institutions semi-autonomes qui court-circuitent les structures gouvernementales considérées comme inefficaces et peu fiables, vient précisément de ceci (Tendler, 2000).

La mise en oeuvre de programmes de transferts aux familles pour l'éducation peut pareillement passer par des programmes spéciaux. Mettre en place de bons programmes de cette façon ne résout ni le besoin d'améliorer la capacité de gestion des organismes de l'état ni celui d'introduire de bonnes politiques pour utiliser l'aide de façon effective pour la croissance et la génération de revenus. Introduire ces programmes a cependant l'avantage de permettre à l'aide d'atteindre les pauvres pour des objectifs spécifiques sans attendre que de bonnes politiques ne soient en place. Un défi de l'efficacité de l'aide est donc de trouver des façons d'augmenter la performance de tels programmes.

Les programmes de subvention à l'éducation ciblés sur les pauvres sont chers par ce qu'en fait peu efficaces pour atteindre leurs objectifs éducationnels. La composante éducation de Progresa coûte \$418 million par an et atteint 2,4 million d'enfants répartis dans 2,6 millions de ménages ruraux (chiffres et analyse pour l'an 2000). Le transfert par enfant est de \$100/an en primaire et de \$200/an à l'entrée en secondaire. Étendre ce programme aux enfants des 17 millions de personnes en pauvreté absolue au Mexique (personnes qui vivent avec moins de \$1 par jour) demanderait \$2,7 milliards, soit plus de la moitié de l'augmentation de l'aide étrangère offerte par Bush pour le monde entier. Et les pauvres du Mexique ne représentent que 1,4% des pauvres du monde, une population qui atteint 1,2 milliard. Il est donc certain qu'O'Neill avait raison: l'aide ne représente qu'une goutte d'eau pour satisfaire les besoins actuels des pays pauvres aux niveaux actuels d'efficacité. Bien que Bono l'ait convaincu du besoin d'augmenter les budgets d'aide étrangère, le défi d'une plus grande efficacité reste entier. C'est aux experts en développement de dépasser les étoiles de rock pour poursuivre la tâche. Particulièrement important est d'explorer si l'efficacité des programmes de paiements directs aux familles pourrait être améliorée en redéfinissant les façons dont les bénéficiaires de ces programmes sont choisis et les transferts calibrés pour induire une maximum de réponse en correspondance avec les objectifs poursuivis.

Cibler et calibrer pour un maximum d'efficacité

Deux principes fondamentaux devraient guider le ciblage et le calibrage d'un programme qui a pour objectif d'induire des changements de comportement parmi les bénéficiaires. Le premier est de ne payer les gens que pour les induire à faire quelque chose qu'ils ne feraient pas autrement. L'autre est de calibrer les transferts aux incitations nécessaires au changement escompté, mais rien de plus. Les paiements pour induire plus de parents des zones rurales à envoyer leurs enfants à l'école devraient suivre ces principes.

Prenons comme laboratoire ce qui peut être appris de Progresa. Comme dans la plupart des programmes d'éducation de ce type, les transferts sont ciblés sur les ménages présumés pauvres qui vivent dans des communautés rurales reconnues comme pauvres sur la base des recensements de population, et cela en utilisant une formule secrète pour établir l'éligibilité des familles afin d'éviter les simulacres de pauvreté par ceux qui voudraient participer mais ne sont pas qualifiés. Ceux qui sont ainsi classés comme pauvres reçoivent des transferts en échange d'une assistance assidue de leurs enfants à l'école. Utiliser le critère de pauvreté pour cibler des paiements pour l'éducation est,

cependant, fort inefficent si l'objectif est d'augmenter la scolarisation dans les zones rurales.

Au Mexique, l'assistance à l'école primaire est déjà pratiquement universelle dans les zones rurales, même parmi les pauvres. Cela se voit clairement dans la figure 1 (ligne en pointillé pour les villages de contrôle ne recevant pas le programme Progresa) où 98% des enfants pauvres dans les communautés rurales pauvres commencent l'école primaire et les taux de continuation chaque année dépassent 97% (Sadoulet et de Janvry, 2003). Les gains de scolarisation dus aux transferts de Progresa sont au plus de un point de pourcentage par an (ligne continue pour les villages traités par Progresa dans la figure 1). Il faut donc payer 97 enfants pour en envoyer un de plus à l'école, une approche clairement inefficente pour aider les quelques enfants à risque de ne pas aller à l'école primaire. Alors que chaque enfant reçoit \$100/an pour assister à l'école primaire, le coût par enfant effectivement induit à aller à l'école en réponse au transfert n'est pas moins de \$9,700/an, plus ou moins le coût d'une année d'éducation pour un undergraduate à l'Université de Californie à Berkeley, éducation, logement et nourriture compris. Faire des transferts pour l'éducation primaire ne se justifie donc pas sur la base du risque de ne pas aller à l'école. Les quelques enfants qui n'y vont pas requièrent des types d'intervention spécialisée bien différents de simple transferts aux parents. Abandonner les paiements pour l'école primaire ciblés sur la base de la pauvreté permettrait d'épargner 55% du budget de Progresa pour l'éducation, ce qui libérerait des ressources pour les allouer là où il existe de véritables problèmes.

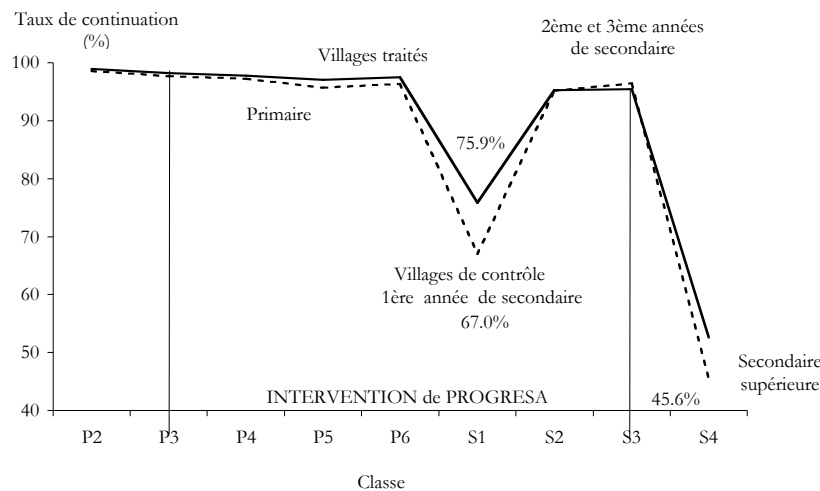


Figure 1. Taux de continuation à l'école dans les communautés rurales pauvres

C'est seulement au niveau du secondaire que le taux de désertion scolaire devient alarmant. Comme on peut le voir dans la figure 1 (ligne en pointillé), seulement 67% des enfants qui finissent l'école primaire s'inscrivent à l'école secondaire. Là aussi, cependant, cibler des transferts sur la base de la pauvreté est très inefficace. Beaucoup de parents pauvres en fait envoient leurs enfants à l'école secondaire parce qu'ils attachent de l'importance à l'éducation et qu'ils peuvent se permettre le coût de l'école

publique, alors que beaucoup de parents moins pauvres n'envoient pas leurs enfants à l'école parce qu'ils n'attachent pas de valeur à l'éducation ou ne peuvent en payer les coûts. De plus, parce que le transfert est le même pour tous (ajusté seulement pour la classe à l'école et le genre, mais pas pour d'autres circonstances qui caractérisent un enfant particulier), pour beaucoup de pauvres l'offre de paiement faite par Progresa est insuffisante pour les décider à envoyer leurs enfants à l'école. L'inefficience du critère de pauvreté utilisé pour le ciblage se lit dans la figure 2.

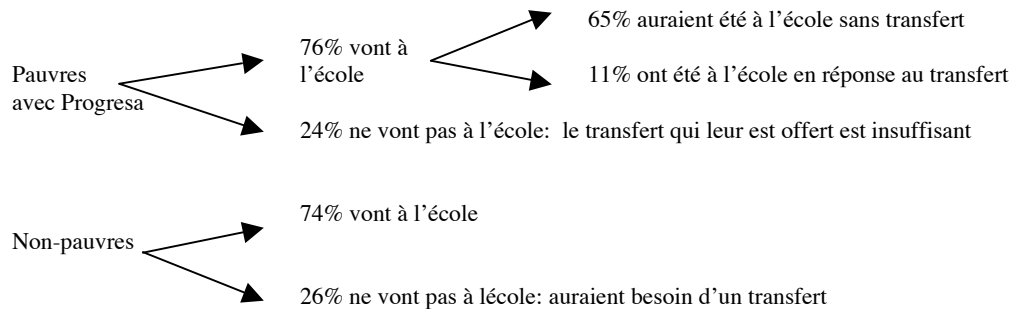


Figure 2. Efficience des transfert ciblés sur la base de la pauvreté

Des 76% d'enfants pauvres qui vont à l'école secondaire avec une subvention de Progresa, 65% n'ont pas besoin d'un transfert pour y aller. Pas moins de 86% des allocations sont donc des fuites vers des enfants qui n'ont pas besoin de subvention pour aller à l'école. En même temps, 24% des pauvres reçoivent l'offre d'une subvention qui est insuffisante pour les décider à envoyer leurs enfants à l'école et 26% des non-pauvres n'envoient pas leurs enfants à l'école alors qu'ils le feraient peut-être si on leur offrait une subvention. Alors que chaque enfant bénéficiaire reçoit \$200/an, le coût effectif par enfant supplémentaire amené à l'école secondaire est de \$1.360/an. Il est donc bien évident que cibler des transferts uniformes sur la base de la pauvreté est un critère hautement inefficace si le but est d'augmenter la scolarisation.

On peut montrer (voir Sadoulet et de Janvry, 2003) que l'utilisation optimale d'un budget destiné à l'augmentation de la scolarisation consiste en :

- Un ciblage sur les enfants les plus à risque de ne pas aller à l'école.
- Un transfert variable, plus élevé pour les enfants plus à risque. Le montant exact du transfert est déterminé de façon à égaliser le coût marginal nécessaire pour envoyer un enfant de plus à l'école entre les différents niveaux de risque.

On peut analyser la mise en application de ces deux principes pour voir quels sont les gains d'efficacité qui en résultent.

Prédire qui est à risque de ne pas aller à l'école n'est pas plus difficile, et en fait plus facile, que de prédire qui est pauvre. Pour un enfant mexicain dans une communauté rurale pauvre, les principaux prédicteurs du risque de ne pas aller à l'école sont : l'âge

(positif), le genre (positif pour les filles), le rang de l'enfant dans sa famille (négatif), le niveau d'éducation des parents et des frères et sœurs (négatif), le fait d'avoir des parents pauvres (positif), la qualité du logement (négatif), la présence d'une école secondaire dans le village (négatif) et la distance à une école secondaire s'il n'y en a pas une dans le village (positif). Pour le même budget que celui couramment dépensé par Progresa, cibler sur la base du risque permettrait d'augmenter de 65% la participation à l'école secondaire. Si, de plus, les transferts sont calibrés de façon efficiente, la participation à l'école secondaire augmenterait de 72% relativement au ciblage sur la base de la pauvreté. En suivant cette approche, le coût par enfant effectivement induit à participer à l'école secondaire diminue de 42%, de \$1.360 à \$784/an.

L'avantage du ciblage sur la base du risque est donc qu'il permet de réduire, sans pour autant les éliminer, les paiements inutiles (fuites) à des ménages qui auraient envoyé leurs enfants à l'école sans recevoir de transfert. Cela se voit clairement dans la figure 3. Dans cette figure, les enfants sont ordonnés sur l'abscisse par la probabilité croissante d'aller à l'école sans recevoir de transfert. Dans la figure 3.1, le ciblage est fait sur la base de la pauvreté. Le montant dépensé par catégorie d'enfants par an est rapporté en ordonnée. La zone noircie de chaque barre est proportionnelle au nombre d'enfants additionnel allant à l'école avec le programme dans chaque groupe, la zone hachurée au nombre d'enfants qui iraient à l'école même sans transfert. Cette zone représente donc les « fuites » tandis que les zones noircies représentent le budget induisant effectivement un changement de comportement. On peut voir qu'au total, 85.4% du budget de Progresa est dépensé pour des enfants allant de toute façon à l'école. Le budget effectif n'est donc que de 14.6%, un niveau d'efficacité fort médiocre. La figure 3.2 illustre le cas de l'allocation optimale. Pour un même budget total, ce qui limite les transferts à des enfants avec moins de 70% de chances d'aller à l'école sans transfert, les fuites sont réduites à 52.6%. Le budget effectif croît donc jusqu'à 47.4%. Cibler les transferts selon l'objectif particulier poursuivi par le programme, qui serait ici de maximiser l'entrée d'enfants des communautés rurales pauvres à l'école secondaire, et calibrer les transferts de façon efficiente, est donc clairement plus économique que de cibler cette intervention sur la base de la pauvreté avec un transfert uniforme malgré l'hétérogénéité de circonstances qui caractérisent chaque enfant.

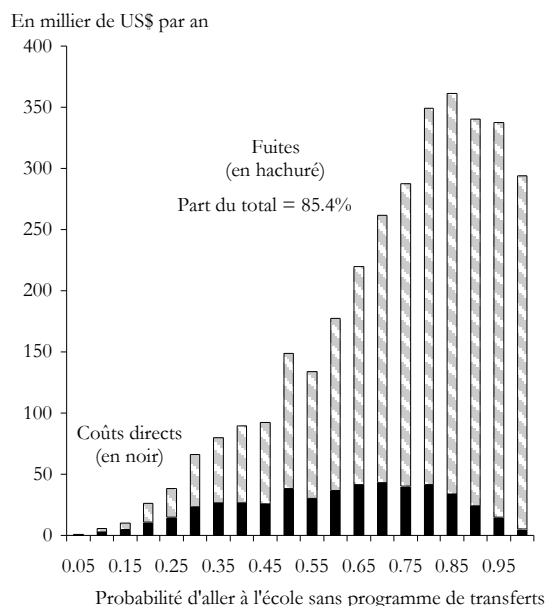


Figure 3.1. Programme ciblé sur la pauvreté

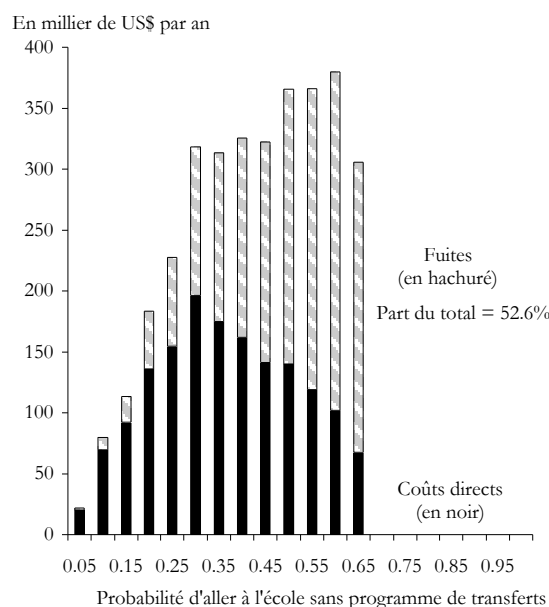


Figure 3.2. Programme ciblé sur le risque et calibré sur la réponse aux incitations

Pour être efficace, un programme de transfert doit être facile à gérer, transparent pour tous et difficile à manipuler par des ménages qui voudraient recevoir un transfert alors qu'ils ne remplissent pas les conditions pour y participer. Si ces conditions sont satisfaites, alors l'auto enregistrement, l'approche idéale pour identifier les bénéficiaires, devient possible. Si donc, pour sélectionner des enfants à risque, on veut se servir de critères qui sont faciles à observer et qui ne peuvent pas être manipulés, on doit exclure

de la formule qui prédit le risque de ne pas aller à l'école des indicateurs tels que l'âge (les parents pourraient en effet retarder l'envoi à l'école de leur enfant pour augmenter la chance d'obtenir un paiement) et la pauvreté (qui est difficile à prédire). Dans ce cas là, les gains d'efficience sont moins élevés puisqu'on perd de la précision dans la prédiction du risque, mais ils restent quand même 53% plus élevés que ceux du programme actuel, et le coût par enfant effectivement induit à aller à l'école est de \$886/an. Finalement, si les puristes de l'aide disent que les non-pauvres peuvent s'aider eux-mêmes, et que seuls les enfants à risque qui sont dans un ménage pauvre devraient bénéficier de transfert, alors les gains de participation à l'école dus au programme seraient de 41%, à un coût effectif par enfant de \$958/an. Il est cependant difficile d'admettre que des enfants à risque soient exclus du programme simplement parce que leurs parents dans ces communautés pauvres sont classés comme des non-pauvres. Il semble que ce qui devrait être pris en compte en décidant de la participation au programme est le bien-être de l'enfant et le risque qu'il soit plus tard lui-même en pauvreté, pas le revenu actuel de ses parents si ceux-ci décident de ne pas l'envoyer à l'école, peut-être parce qu'ils ne sont eux-mêmes pas éduqués ou parce qu'ils se trouvent loin d'une école secondaire. Il est bien évidemment possible de décider d'un maximum de revenu pour les parents au dessus duquel les enfants seraient exclus.

L'utilisation de ces règles simplifiées a l'avantage qu'un programme peut faire une annonce publique de ses critères de participation et ensuite laisser les ménages s'auto-enregistrer s'ils remplissent les conditions de participation. L'enregistrement des conditions particulières de chaque enfant qui déterminent son niveau de risque de ne pas aller à l'école établit directement le niveau de transfert monétaire auquel il a droit. Une vérification par la communauté de la véracité de ces déclarations peut être nécessaire, comme par exemple le niveau déclaré d'éducation des parents, mais ceci est facile à arranger dans des petites communautés rurales où les qu'en-dira-t-on impliquent que l'information privée est en grande mesure connue de tous.

Au total, en combinant l'épargne réalisée au niveau du primaire et le meilleur ciblage et la calibration des transferts au niveau du secondaire, les gains en éducation présentement réalisés par Progresa auraient pu être obtenus avec 25% du budget dépensé, un grand pas vers une plus grande efficience dans les programmes sociaux, comme le demande la controverse sur l'aide étrangère. Vu sous une autre perspective, 55% du budget d'éducation de Progresa pourrait être épargné en primaire et les gains en éducation secondaire pourraient être augmentés de 53% si le restant du budget était ciblé sur le risque de ne pas aller à l'école au lieu de la pauvreté et calibré pour donner les incitations nécessaires, même en imposant les contraintes qui permettent l'auto-enregistrement.

Pourquoi la fixation sur la pauvreté ?

Une justification donnée au ciblage des transferts de Progresa pour l'éducation sur la base de la pauvreté est de dire que c'est en fait une façon efficace d'atteindre les pauvres. Après tout, on peut penser que ce sont les pauvres qui ont le plus d'enfants et donc que les enfants en âge d'aller à l'école sont une variable fortement corrélée à la

pauvreté. On peut voir si c'est vrai en analysant l'effet de ces transferts sur les niveaux de pauvreté. Ici, la pauvreté est mesurée par le niveau de dépenses de consommation par tête en adulte équivalent. On voit dans la figure 4 que les transferts augmentent les dépenses, et donc réduisent la pauvreté, mais que le ciblage ne favorise pas les pauvres par rapport au non pauvres. Le transfert est pratiquement uniforme par niveau de dépense. On ne peut donc pas faire l'argument que les transferts aux pauvres conditionnels à l'envoi d'enfants à l'école soit une façon efficace de réduire la pauvreté. La conclusion est que des transferts conditionnels pour l'éducation faits sur la base de la pauvreté ne sont efficaces ni pour augmenter la scolarisation ni pour réduire la pauvreté.

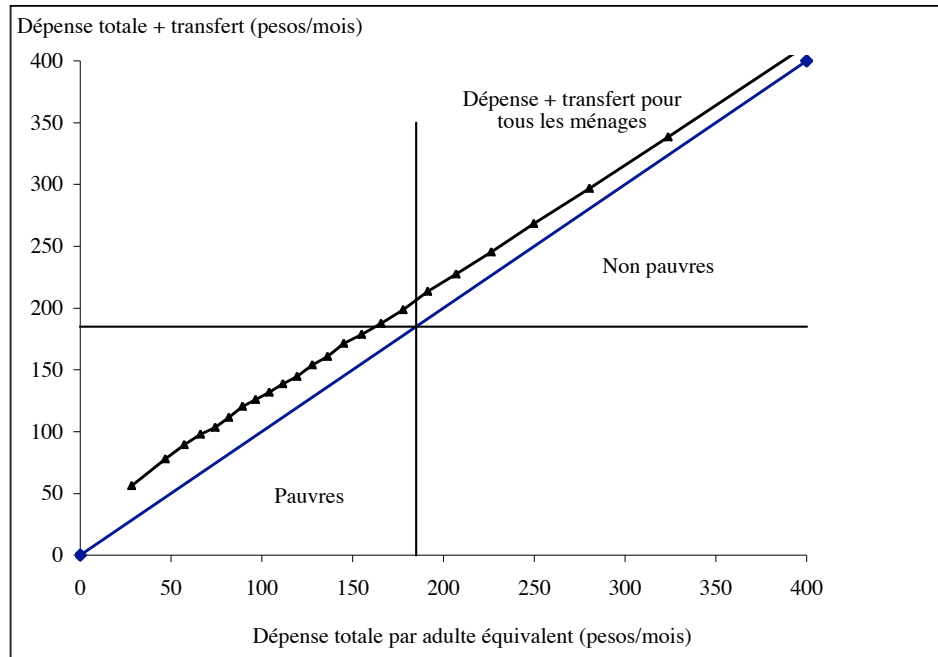


Figure 4. Réduction de la pauvreté par le biais de transferts pour l'éducation

L'expérience de Progresa, un programme remarquablement bien géré en terme de responsabilité financière, montre que des gains importants d'efficacité peuvent être obtenus dans l'utilisation des budgets d'aide étrangère au développement. La question qui se pose est donc de savoir pourquoi de tels programmes qui visent à mettre en place les capacités de base des populations sont ciblés sur la pauvreté au lieu de l'être sur la maximisation des objectifs directs de ces programmes, tels que l'éducation, la santé, la nutrition etc.

En redéfinissant l'objectif principal de la Banque Mondiale comme étant la réduction de la pauvreté, son directeur Jim Wolfenson a révolutionné la façon dont la Banque sélectionne ses projets à financer. Influencés par l'exemple de la Banque, bon nombre d'agences de développement ont de façon similaire alignés leurs objectifs sur la réduction de la pauvreté. Il existe, cependant, une confusion entre les objectifs ultimes d'une organisation et les objectifs de projets particuliers, même si ces projets se justifient en terme de leur contribution aux objectifs ultimes de l'organisation. Des programmes

particuliers sont dessinés pour attaquer des déterminants spécifiques de la pauvreté, tels que le manque d'éducation, et ils maximiseront leur efficacité non pas en ciblant la pauvreté, mais en ciblant où et comment ils peuvent avoir un maximum d'impact avec les instruments qu'ils utilisent, comme par exemple augmenter la scolarisation parmi les enfants des communautés rurales pauvres par le biais de transferts conditionnels faits à leurs mères.

Au niveau d'un programme, cibler sur la pauvreté doit être remplacé par un ciblage sur la population qui répondra le mieux à ses objectifs. Seulement quand un programme vise à aider ceux qui sont maintenant en pauvreté est-il logique de cibler le programme sur ceux que l'on observe comme étant pauvre. Même dans ce cas, l'auto ciblage par le biais de programmes d'emploi garanti ou de distribution d'aliments inférieurs (dont la consommation baisse avec le revenu) est une approche plus efficace que le ciblage sur des symptômes observables de pauvreté. Il est donc urgent que les gains d'efficacité qui peuvent être réalisés dans les programmes qui cherchent à mettre en place les capacités de base soient réalisés. Dépasser la contribution de Bono qui a fait valoir l'importance de l'aide étrangère, en satisfaisant les demandes des bailleurs de fonds d'en améliorer l'efficacité, exige donc de reconsidérer les pratiques courantes de ciblage des projets de développement social. Bien que la réduction de la pauvreté soit l'objectif ultime des projets, l'efficacité demande que le ciblage et le calibrage de projets particuliers se fassent en terme de leurs objectifs spécifiques qui sont en général différents des objectifs ultimes de l'organisation. C'est seulement par le biais de la définition de l'ensemble du portefeuille de projets de l'organisation ainsi que des organisations avec lesquelles elle coordonne ses actions, que l'objectif de réduction de la pauvreté peut être satisfait.

Un projet particulier donne un ensemble de résultats, certains desquels sont sous l'influence directe du projet (résultats directs) alors que d'autres sont plus indirects et donc moins sous l'influence directe du projet, mais plus proche des objectifs de l'organisation. Pour un programme de promotion de la demande pour l'éducation par le biais de transferts directs aux familles (comme Progresa), le résultat direct est l'augmentation de la scolarisation alors que le résultat de plus haut niveau est la réduction de la pauvreté en coïncidence avec les objectifs de développement du pays et des bailleurs de fonds. L'argument que nous avons fait ici est qu'il serait une erreur de juger du succès du programme en terme de la réalisation d'objectifs de plus haut niveau sur lequel le programme n'a qu'une influence limitée. Il faut donc juger de l'efficacité de la composante éducation de Progresa sur l'augmentation de la scolarisation, et non sur la réduction de la pauvreté. Si le programme doit être jugé sur son impact sur la scolarisation, il est irrationnel de cibler les bénéficiaires sur la base d'un autre critère que celui qui permet de maximiser son impact. Vu sous cet angle, il est donc évident que le ciblage de programmes comme Progresa doit se faire sur la base du risque de ne pas aller à l'école et non de la pauvreté. La Banque Mondiale a récemment reconnu le besoin de redéfinir les objectifs à donner à ses projets. La recommandation faite par la division de Operations Policy and Country Services est que « l'objectif pour le développement d'un projet doit mettre l'accent sur les résultats que le projet peut influencer directement, étant donné la durée du projet, ses ressources, et son approche. L'objectif pour le

développement d'un projet ne doit pas inclure des objectifs de plus haut niveau qui dépendent d'efforts qui sont au delà du domaine du projet » (Banque Mondiale, 2003). Cette recommandation va dans la même direction que le résultat de notre analyse : il existe une opportunité de rendre les projets plus efficaces en les ciblant et en les calibrant pour remplir leurs objectifs spécifiques, laissant à la stratégie de projets dans son ensemble et à la coordination avec d'autres acteurs de développement la responsabilité d'attaquer la pauvreté comme objectif principal. Comme nous l'avons montré, le gain d'efficacité peut être dramatique, même pour des projets de développement aussi bien gérés que Progresa.

Références

- Banque Inter-Américaine. 2003. « A New Generation of Social Programs ». *Ideas for Development in the Americas*, Vol 1, Second Quarter. Inter-American Development Bank, Research Department.
- Banque Mondiale. 1998. *Assessing Aid : What Works, What Doesn't, and Why*. Washington D.C.
- Banque Mondiale. 2003. « Treatment of Results in the New Investment Lending Project Documents ». Operations Policy and Country Services, Washington D.C.
- Burnside, Craig et David Dollar. 2000. « Aid, Policies, and Growth ». *American Economic Review* 90(4) : 847-68.
- Easterly, William. 2001. *The Elusive Quest for Growth*. Cambridge : The MIT Press.
- Sachs, Jeffrey. 2001. "What is good for the poor is good for America". *The Economist* June 12.
- Sadoulet, Elisabeth et Alain de Janvry. 2003. « Targeting and Calibrating Educational Grants for Greater Efficiency ». Université de Californie à Berkeley.
- Tendler, Judith. 2000. « Why Are Social Funds so Popular ? » in *Local Dynamics in the Era of Globalization*, S. Yusuf et al, eds., Oxford : Oxford University Press.