

3

**Recommandations au
système international
pour l'aide aux pays**

Réforme du système de l'aide

Beaucoup de pays auront besoin d'une importante aide internationale pour réaliser leur stratégie. Or, le système international est mal équipé pour fournir cette aide en raison de l'absence de règles et de dispositions institutionnelles efficaces et surtout, d'une volonté réelle de traduire en actes les engagements souscrits. Nous examinons au présent chapitre les raisons pour lesquelles le système de développement n'est pas encore à la hauteur des OMD, d'où la nécessité d'augmenter considérablement l'échelle de l'aide financière et technique qu'il apporte. Le système a pourtant le potentiel d'aider les pays à atteindre les OMD, moyennant une démarche beaucoup mieux ciblée.

Le système actuel de l'aide : les 10 problèmes les plus importants

1. L'aide ne repose pas sur les OMD

Bien que le système ait reconnu que les OMD sont une aspiration commune, il ne comporte pas d'approche cohérente, reposant sur les OMD, de la réduction de la pauvreté. Par exemple, les institutions de Bretton Woods devraient faire beaucoup plus pour aider les pays à formuler et appliquer les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD¹. La conception des programmes du FMI prête très rarement attention aux OMD dans l'examen du budget ou de la politique économique d'un pays donné. Dans la très grande majorité des programmes de pays soutenus par le FMI depuis l'adoption des OMD, la question de leur compatibilité avec la réalisation de ces objectifs n'est pratiquement pas examinée.

Dans ses travaux consultatifs sur les pays, le Projet Objectifs du Millénaire a constaté que les institutions multilatérales et bilatérales n'avaient pas encouragé les pays à considérer sérieusement les OMD comme des objectifs opérationnels. Bien souvent, les documents établis considèrent les OMD soit

en passant, soit comme un noble idéal, mais aucun pays n'a été aidé à organiser sérieusement sa planification autour des OMD. Un grand nombre de pays à faible revenu avaient déjà élaboré des plans en vue d'une augmentation d'échelle de leurs stratégies sectorielles, mais, pour des raisons budgétaires, n'ont pu les appliquer. Dans d'autres cas, il a été conseillé aux pays de ne pas même envisager de tels plans. L'expérience de quelques pays dans la traduction opérationnelle des objectifs du Millénaire pour le développement est examinée à l'encadré 13.1. Heureusement, les institutions de Bretton Woods commencent maintenant à s'intéresser davantage à l'idée de baser les programmes de pays qu'elles soutiennent sur les OMD, et il est important qu'elles poursuivent dans cette voie.

2. Les partenaires de développement n'examinent pas de façon systématique les besoins au niveau du pays

Comme le partenariat pour le développement n'est pas animé par un ensemble cohérent d'objectifs opérationnels, il n'y a pas de critères clairs pour évaluer le type ou le montant de l'aide au développement dont chaque pays a besoin. Ce sont là souvent des questions difficiles, car il n'y a pas de cadre analytique permettant, par exemple, de distinguer entre les pays ayant un gouvernement corrompu et ceux qui au contraire ont un gouvernement soucieux de développement mais qui sont fragiles (chapitre 7). Deux gouvernements ayant la même "note" s'agissant de la gouvernance, mais où celle-ci suit une dynamique toute différente, recevront à peu près le même type d'aide, alors que celle-ci devrait être correctement différenciée. Il y a là un profond paradoxe : on considère souvent la "gouvernance" comme la condition la plus importante de l'octroi d'une aide publique au développement, mais les pays qui sont le plus aidés sont ceux qui sortent d'un conflit, c'est-à-dire ceux où, généralement, les institutions de gouvernement se sont complètement effondrées.

3. La plupart des processus de développement ne concernent que le court terme

Le développement est un processus à long terme, mais les modalités essentielles de partenariat international sont orientées vers le court terme seulement. Pour les pays à faible revenu, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, du fait qu'ils n'ont ordinairement qu'un horizon de trois ans, prennent de nombreux facteurs limitatifs comme des données, alors qu'il faudrait déterminer les moyens de les éliminer avec le temps. Dans de nombreux cas, les cycles de planification sont plus courts encore en réalité, car ils sont déterminés par les réunions annuelles des Groupes consultatifs. Sans être en mesure de prévoir les apports d'aide, les pays en développement ne sont ni persuadés, ni à même d'élaborer des stratégies à long terme basées sur l'aide à long terme. Trop souvent, on leur reproche alors de ne pas penser dans le long terme et de ne pas agir en conséquence.

Encadré 13.1**La traduction opérationnelle des objectifs du Millénaire pour le développement dans certains pays pilotes**

En 2004, pour élaborer des recommandations pratiques qui soient vraiment utiles aux pays en développement et au système des Nations Unies, le Projet Objectifs du Millénaire a commencé à apporter son appui aux équipes de pays et aux gouvernements, dans un petit nombre de pays en développement, afin de déterminer les moyens optimaux d'intégrer les cibles des OMD et le calendrier de leur réalisation dans la confection des politiques de ces pays, conformément aux recommandations du chapitre 4. Ces "pays pilotes" – le Cambodge, l'Éthiopie, le Ghana, le Kenya, la République dominicaine, le Sénégal, le Tadjikistan et le Yémen – ont été choisis en consultation avec le Groupe des Nations Unies pour le développement et représentent un ensemble géographiquement diversifié de pays qui actuellement ont du retard dans la réalisation des OMD, dont on reconnaît généralement que les Objectifs sont néanmoins réalisables moyennant un soutien adéquat de la communauté internationale.

Plusieurs de ces pays sont en train, en 2005, d'élaborer des stratégies reposant sur les OMD qui serviront de base à une accélération de la réalisation des OMD (chapitre 16). On décrit ici les premiers travaux effectués au Ghana, au Kenya et au Tadjikistan. Le cas de l'Éthiopie est examiné à l'encadré 13.5.

Ghana

L'évaluation des besoins découlant des OMD a commencé assez lentement au Ghana en 2004 en raison de la préoccupation qu'éprouvaient les partenaires du développement devant une analyse visant des résultats mais sans que les ressources soient considérées comme un facteur limitatif. Une autre difficulté était de créer des mécanismes de coordination entre les différents ministères, administrations et organismes chargés de l'analyse. Cependant, à l'initiative du Gouvernement ghanéen, les équipes des Nations Unies dans le pays et des experts techniques des organismes donateurs ont joué un rôle décisif dans l'évaluation des besoins, en fournissant des données intéressantes sur les secteurs de la santé, de l'environnement, de l'éducation, de l'eau et de l'assainissement.

Surmontant ces premières difficultés, une équipe d'analystes a travaillé avec le gouvernement, l'équipe des Nations Unies dans le pays et les autres partenaires pour préparer une première évaluation des besoins, qui a été examinée par tous les partenaires, et notamment la société civile, en novembre 2004. Cette évaluation des besoins sera élargie et renforcée dans les mois qui viennent afin de servir de base à la prochaine version de la stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana, qui devrait être achevée en 2005.

Kenya

À plusieurs reprises, le Gouvernement kényen a affirmé son désir d'intégrer dans le développement national les objectifs du Millénaire pour le développement. Il a récemment lancé la Stratégie de relance économique pour la création de richesses et d'emplois, et en a fait le principal cadre d'analyse des politiques suivies. Le Kenya a décidé d'entreprendre une évaluation des besoins reposant sur les OMD afin de se faire une image plus détaillée du type de ressources qui seraient nécessaires pour atteindre les OMD. Cette évaluation des besoins empruntera des données aux travaux existants et en cours, notamment l'étude des coûts réalisés dans chaque secteur ainsi que l'examen des dépenses publiques. Mais cette évaluation portera sur les investissements bien précis nécessaires pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement et mettre en évidence les corrélations entre secteurs et les arbitrages à opérer entre des investissements concurrents.

Sous l'impulsion du Ministère du Plan, des groupes de travail sectoriels désignés par le gouvernement et comprenant des représentants d'un grand nombre de parties prenantes,

(suite à la page suivante)

Encadré 13.1**La traduction opérationnelle des objectifs du Millénaire pour le développement dans certains pays pilotes***(suite)*

s'étaient chargés de mener une évaluation des besoins qui en est encore à ses premières phases. Les principaux partenaires du développement sont en relation avec ces groupes de travail. Les organismes donateurs et l'Équipe des Nations Unies au Kenya ont également apporté leur concours à cette entreprise en fournissant des données et un appui technique dans les différents secteurs. Pour s'assurer que cette évaluation correspond bien aux besoins de la vie quotidienne des habitants du pays, la société civile kényenne continuera à jouer un rôle crucial à la fois dans les recherches et dans le dialogue sur les politiques.

Tadjikistan

Le Gouvernement tadjik est résolu à atteindre les OMD et, pour le Tadjikistan, c'est une occasion unique de réaliser un développement équitable et soutenu. Le Gouvernement établira son prochain Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté sur une évaluation détaillée des besoins reposant sur les OMD; cette évaluation estimera les investissements à réaliser et le financement nécessaire pour atteindre les OMD.

Au début de ce processus, l'Équipe des Nations Unies au Tadjikistan, en coopération avec le Projet Objectifs du Millénaire, a élaboré une première évaluation des besoins, en retenant trois secteurs essentiels : l'éducation, la santé publique et l'eau et l'assainissement (chapitre 17). Au début de 2005, plusieurs des autres objectifs – réduction de la pauvreté, égalité des sexes, sécurité alimentaire et amélioration de la coopération internationale – seront intégrés dans cette analyse. L'équipe des Nations Unies au Tadjikistan continuera à travailler avec les différents groupes de travail désignés par le Gouvernement (qui comprennent des représentants du Gouvernement, des donateurs, des organismes des Nations Unies et de la société civile) afin d'affiner les trois premières analyses. Les premiers résultats seront communiqués à un large ensemble d'acteurs, et notamment les organisations de la société civile. Le projet d'évaluation des besoins devrait être diffusé au début de 2005, afin de recueillir les observations qu'il suscitera, et le rapport définitif devrait être publié par le gouvernement au milieu de 2005.

4. L'aide technique pour réaliser les OMD est insuffisante

La plupart des pays à faible revenu ont besoin d'une aide technique du système international pour formuler les plans d'investissement qu'appelle l'augmentation d'échelle indispensable pour réaliser les OMD. Pourtant, les organismes internationaux qui sont les dépositaires, à l'échelle mondiale, des connaissances proprement sectorielles – la FAO et le FIDA pour l'agriculture, l'UNICEF pour la santé des enfants, l'ONUDI pour le développement industriel, et l'OMS pour les systèmes de santé publique et de lutte contre les maladies –, sont habituellement invités à se cantonner au contraire dans des petits projets pilotes. De façon générale, les organismes techniques des Nations Unies sur le terrain ne sont pas préparés à aider les pays à augmenter l'échelle de leurs programmes nationaux.

5. Les organismes multilatéraux ne coordonnent pas leur aide

Les organismes multilatéraux se font fréquemment concurrence pour amener les gouvernements donateurs à financer de petits projets au lieu de contribuer à des plans et des budgets à l'échelle nationale. Les divers organismes, programmes et

fonds des Nations Unies ont bien commencé à coordonner leurs efforts dans le cadre du Groupe des Nations Unies pour le développement au niveau des sièges et des équipes des Nations Unies au niveau du pays, mais il s'agit encore surtout de l'instauration d'un dialogue, plutôt que d'une coordination véritable. De plus, l'action des organismes des Nations Unies est rarement bien articulée sur les activités locales des institutions de Bretton Woods et des banques régionales de développement, qui tendent de leur côté à être mieux en mesure de conseiller les gouvernements car elles fournissent la plus grande partie des ressources.

6. L'aide au développement n'est pas conçue pour atteindre les OMD

Comme l'a récemment écrit le Directeur général du FMI, c'est bien le monde développé qui a la responsabilité la plus grande dans la réalisation des OMD (encadré 13.2). Les investissements publics ne peuvent être portés à l'échelle voulue sans une aide publique au développement considérablement accrue. Cela est particulièrement important dans les pays à faible revenu où les niveaux de l'aide sont généralement fixés en fonction des préférences des donateurs plutôt que des besoins des pays en développement. Alors qu'un souci de viabilité à long terme et de création durable de capacités dans les pays les plus pauvres devrait amener à soutenir le financement des dépenses récurrentes – telles que les traitements et les dépenses de fonctionnement – les donateurs, traditionnellement, se sont refusés à ce financement, ce qui exclut tout espoir de vraie viabilité à long terme. De même, alors que c'est souvent le manque de personnel qualifié qui est le principal goulet d'étranglement pour les pays qui s'efforcent de fournir des services sociaux de base, les donateurs se sont abstenus d'investir systématiquement dans la formation longue, avant l'emploi, de soignants,

Encadré 13.2

Ce que les pays développés peuvent faire pour aider à réaliser les OMD

Source : de Rato y Figaredo, 2004.

Dans un article récemment publié dans toute l'Afrique, le Directeur général du FMI, Rodrigo de Rato y Figaredo, a décrit comment les pays développés doivent assumer l'essentiel de l'aide aux pays en développement pour qu'ils puissent réaliser les OMD.

«Si l'on veut vraiment atteindre les objectifs du Millénaire, les pays développés doivent faire beaucoup plus pour assumer leurs responsabilités, et leur tâche est double. D'abord, ils doivent honorer l'engagement qu'ils ont pris d'accroître nettement l'aide, de préférence à titre gratuit. Les apports actuels d'aide sont insuffisants, mal prévisibles, mal coordonnés entre donateurs. Une meilleure coordination et des engagements pluriannuels seraient des moyens importants de rendre l'aide au développement plus efficace.

«Deuxièmement, les pays développés doivent élargir l'accès à leurs marchés des exportations des pays en développement et démanteler les subventions, qui faussent les échanges. Les accords-cadres obtenus en juillet dernier à l'Organisation mondiale du commerce sont bienvenus et font que le Cycle de Doha est maintenant à nouveau dans la bonne voie. Mais cela doit être suivi par des progrès résolus afin d'entretenir l'élan acquis et d'atteindre les objectifs du Programme de travail de Doha pour le développement. Ce faisant, les pays riches comme les pays pauvres ont la responsabilité d'assurer une plus grande intégration des pays en développement dans le système commercial mondial».

d'enseignants et autres agents essentiels (chapitre 6). En outre, les apports d'aide n'augmentent pas aussi vite que promis. Étant donné que même les engagements souscrits à Monterrey, à grand renfort de publicité, ne se sont pas pleinement matérialisés, les pays en développement se demandent légitimement si les pays développés sont bien désireux de voir les OMD réalisés.

7. L'allègement de la dette n'est pas calculé en fonction des OMD

Les objectifs d'allègement de la dette reposent sur des indicateurs arbitraires (comme les rapports endettement-exportations) et non sur les besoins calculés d'après les OMD. Un grand nombre de pays pauvres très endettés (PPTE) demeurent excessivement endettés à l'égard des créanciers officiels (tels que les institutions de Bretton Woods), même après l'exercice d'allègement de la dette. Un grand nombre de pays à revenu intermédiaire se trouvent dans une situation semblable et leur dette n'est pas du tout allégée ou l'est très peu.

8. Le financement du développement est de très mauvaise qualité

La "qualité" de l'aide bilatérale est souvent très médiocre. Trop souvent :

- L'aide bilatérale est tout à fait imprévisible.
- Elle vise l'assistance technique et l'aide d'urgence plutôt que les investissements dans la création de capacités à long terme et le soutien institutionnel.
- Elle est liée aux entrepreneurs des pays donateurs (voir tableau 13.1).
- Elle répond aux objectifs de donateurs distincts sans être coordonnée pour faciliter l'exécution d'un plan national.
- Pour des raisons géopolitiques, elle est trop souvent dirigée vers des pays mal gouvernés.
- Ses résultats ne sont pas analysés ni évalués systématiquement.

Une aide de mauvaise qualité a donné naissance à l'idée fausse que l'aide ne fonctionne pas, et cela a compromis l'appui que l'opinion publique peut donner, à long terme, à la notion d'aide au développement. Or, l'aide fonctionne, comme on l'a vu au chapitre 3, et elle facilite la croissance économique et les progrès dans certains secteurs précis, quand elle est dirigée vers des investissements réels sur le terrain dans les pays assez bien gouvernés. Le problème n'est pas l'aide – c'est la façon dont elle est fournie, à quel moment, à quels pays et dans quels montants. Pour les pays à faible revenu, une fois qu'on a soustrait les sommes qui sont comptées comme de l'aide publique au développement mais qui sont en fait fournies pour assurer le paiement des intérêts de la dette, les versements au titre de la coopération technique aux consultants venus des pays développés, l'aide alimentaire (d'urgence ou non) et l'allègement de la dette, 24 % seulement de l'aide bilatérale peuvent réellement financer des investissements de développement reposant sur les OMD et réalisés sur le terrain (tableau 13.2). Le ratio correspondant, ne dépasse pas 9 % dans les pays à revenu intermédiaire (nous dissocions l'APD consacrée à une aide directe aux OMD de l'APD consacrée à la création de capacités pour les OMD, c'est-à-dire

Tableau 13.1**Caractère de l'APD des membres du CAD, 2002***En pourcentage des dépenses nettes*

— Non disponible.

* Dépenses brutes.

Source : CAD/OCDE 2004a.

Country	Aide non liée	Aide partiellement liée	Aide liée
Irlande*	100	0	0
Royaume-Uni*	100	0	0
Norvège	99	0	1
Suisse	95	0	5
France	92	5	3
Pays-Bas	89	3	8
Allemagne	87	0	13
Japon	83	8	9
Finlande	82	0	18
Danemark	82	0	18
Suède	79	9	12
Nouvelle-Zélande	76	8	16
Autriche	69	0	31
Canada	61	0	39
Espagne*	60	0	40
Australie	57	0	43
Portugal*	33	0	67
Grèce*	14	0	86
Belgique	—	—	—
États-Unis	—	—	—
Italie	—	—	—
Luxembourg	—	—	—

la formation, comme on le verra plus loin au chapitre 17). La proportion correspondante, pour l'aide multilatérale est nettement plus élevée : 54 % pour les pays à faible revenu et 52 % pour les pays à revenu intermédiaire, bien que ce soit loin d'être idéal. En outre, 21 % des apports bilatéraux d'aide vont à la création de capacités dans les pays à faible revenu par la coopération technique, mais il s'agit surtout d'un perfectionnement professionnel plutôt que de la formation de nouveaux personnels spécialisés.

9. Les principales priorités des OMD sont systématiquement oubliées

Les programmes de développement, habituellement, négligent les investissements qu'il faudrait consacrer à l'intégration régionale, à la gestion de l'environnement, au progrès technologique, à la promotion de l'égalité entre les sexes et même à des investissements essentiels tels que la construction d'un réseau routier, la production d'électricité, le logement adéquat, la lutte contre les maladies, la fertilisation des sols et la santé en matière de sexualité et de procréation.

10. L'incohérence des politiques suivies est générale

De nombreux pays développés ont constaté que leur politique d'aide comportait de graves incohérences. Par exemple, un gouvernement peut apporter une

Tableau 13.2

Estimation de l'APD consacrée directement aux OMD et à la création de capacités pour les OMD, 2002
Milliards de dollars
É.-U., 2002

Note : Chiffres arrondis; les totaux peuvent différer de la somme des parties.

a. D'après des estimations du CAD.

b. En supposant que 75 % de l'aide maximum aux budgets publics aillent directement aux besoins d'investissement pour les OMD.

c. En supposant que 40 % de l'APD fournie aux ONG aillent directement aux investissements consacrés aux OMD.

d. En supposant que 60 % de la coopération technique contribuent à la création de capacités pour les OMD (hypothèse du CAD-OCDE).

e. En supposant que 60 % de l'APD fournie par les ONG contribuent à la création de capacités pour les OMD.

Source : OCDE/CAD 2004d; calculs des auteurs.

	Pays à faible revenu			Pays à revenu moyen		
	Sources bilatérales	Sources multi-latérales	Total	Sources bilatérales	Sources multi-latérales	Total
<i>APD soutenant directement les OMD</i>						
Dons	16,7	4,2	20,9	12,2	2,8	15,0
Prêts bruts	3,3	9,8	13,2	4,5	2,8	7,3
Remboursement effectif du principal	-1,9	-2,8	-4,7	-4,2	-1,1	-5,3
APD nette	18,1	11,3	29,4	12,6	4,4	17,0
Versements d'intérêts	-0,8	-0,9	-1,7	-1,7	-0,5	-2,2
Coopération technique	-5,4	-0,8	-6,2	-6,2	-0,5	-6,8
Aide alimentaire au développement	-0,8	-0,2	-1,0	-0,3	0,0	-0,3
Aide d'urgence	-1,9	-0,9	-2,8	-0,5	-0,3	-0,8
Subventions à l'allègement de la dette	-3,2	-0,3	-3,5	-2,0	0,0	-2,0
Soutien apporté aux organisations non gouvernementales ^a	-0,9	0,0	-0,9	-0,8	0,0	-0,8
Estimation des apports maximaux des budgets publics	5,2	8,1	13,4	1,1	3,1	4,2
25 % des flux budgétaires publics n'allant pas aux OMD ^b	-1,3	-2,0	-3,3	-0,3	-0,8	-1,0
40 %, appui des ONG aux investissements destinés aux OMD ^c	0,4	0,0	0,4	0,3	0,0	0,3
APD soutenant directement les OMD	4,3	6,1	10,4	1,2	2,3	3,5
En pourcentage de l'APD nette (%)	24	54	35	9	52	20
<i>APD consacrée à la création de capacités pour les OMD</i>						
Coopération technique créant des capacités concourant aux OMD ^d	3,2	0,5	3,7	3,7	0,3	4,1
Création de capacités concourant aux OMD par les ONG ^e	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,5
APD consacrée à la création de capacités pour les OMD	3,8	0,5	4,3	4,2	0,3	4,5
En pourcentage de l'APD nette (%)	21	4	14	33	7	27

aide à l'agriculture dans un pays exportateur de denrées alimentaires tout en élevant des obstacles à l'accès des mêmes exportations agricoles à son propre marché. De même, un ministère des finances peut percevoir le service de la dette officielle et, ce faisant, anéantir les avantages de l'aide versée par le ministère du développement. Ces incohérences montrent bien qu'il faut disposer d'un ensemble bien précis d'objectifs mesurables pour rendre mutuellement compatibles les politiques suivies par les pays développés.

Quelques mesures essentielles pour améliorer les modalités de l'aide

Chacun de ces problèmes est loin d'être négligeable. Mais chaque problème peut être résolu moyennant des mesures déterminées et spécifiques que devraient prendre les partenaires du développement (tableau 13.3). On donne ici une liste

Tableau 13.3**Recommandations à suivre pour réformer le partenariat pour le développement**

Lacunes à combler	Recommandation
<i>Objectif et processus</i>	
1. L'aide ne repose pas sur les OMD	Les partenaires du développement devraient réaffirmer que les OMD sont l'unique objectif opérationnel du système de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD étant la grille de calcul de l'aide au développement d'après les besoins
2. Stratégies d'aide insuffisamment différenciées par type de pays	Les partenaires du développement devraient différencier leur aide en fonction des besoins au niveau du pays, sous forme d'aide budgétaire, d'aide d'urgence ou simplement de soutien technique
3. Alors que le développement est un processus à long terme, les processus à court terme sont prédominants	Les partenaires du développement devraient aider les pays à formuler des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD durant 3 à 5 ans, s'inscrivant dans un cadre d'action de 10 ans, allant jusqu'à 2015. Un calendrier plus court serait sans doute souhaitable dans les pays en guerre.
<i>Appui technique</i>	
4. L'appui technique n'est pas conçu en fonction des OMD	L'appui technique devrait viser à aider les gouvernements à développer et mettre en œuvre les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD et contrôlées par le pays
5. L'action des organismes multilatéraux est mal coordonnée	Le système du Coordonnateur résident des Nations Unies devrait être considérablement renforcé pour coordonner les contributions techniques des organismes des Nations Unies avec les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.
<i>Financement du développement</i>	
6. Le financement du développement n'est pas calculé d'après les besoins et est donc tout à fait inadéquat pour beaucoup de pays	L'APD devrait être calculée à partir du déficit de financement des OMD calculé à partir de la stratégie de réduction de la pauvreté. Dans de nombreux pays à faible revenu assez bien gouvernés, cela implique une augmentation substantielle de l'APD et le financement des dépenses récurrentes.
7. L'allègement de la dette ne correspond pas aux OMD	La "viabilité de la dette", en particulier la dette contractée auprès du Club de Paris, devrait être calculée en fonction du niveau d'endettement compatible avec la réalisation par les pays des OMD. Dans de nombreux pays très endettés, cela signifie une accélération considérable de l'allègement de leur dette.
8. Financement du développement de qualité médiocre et mal coordonné	Dans les pays bien gouvernés, une part beaucoup plus forte de l'APD devrait prendre la forme d'un soutien budgétaire. Les organismes donateurs devraient également honorer leurs engagements énoncés dans le Programme d'action de Rome pour l'harmonisation de l'aide.
<i>Problèmes systémiques</i>	
9. Les principales priorités des OMD sont systématiquement méconnues	Dans une conception de l'aide au développement qui serait fondée sur les besoins, les partenaires du développement devraient prêter une attention plus grande aux problèmes des capacités scientifiques à long terme, de la préservation de l'environnement, de l'intégration régionale, de la santé en matière de sexualité et de procréation, et des équipements transfrontières.
10. Les pays donateurs montrent un manque persistant de cohérence dans leurs politiques d'aide	Les donateurs devraient évaluer la cohérence de leurs politiques concernant le développement, les finances et le commerce en fonction de leur appui aux OMD. Les donateurs doivent respecter eux-mêmes les normes qu'ils entendent imposer aux pays en développement, ce qu'un examen indépendant démontrerait.

de 10 principes auxquels devraient se conformer les donateurs et les organismes multilatéraux.

1. Confirmer les OMD comme cibles opérationnelles concrètes pour les pays concernés

La principale difficulté que la politique de développement doit surmonter est l'absence de méthodes cohérentes, reposant sur les OMD, pour réduire la pauvreté. Cela revêt une importance décisive dans les pays à faible revenu. Il est important de réaffirmer que beaucoup de ces pays auront déjà augmenté l'échelle de leurs stratégies sectorielles. Mais généralement, ils n'ont ni mis en œuvre ni même adopté ces stratégies faute de crédits budgétaires suffisants. En fait, les équipes dirigeantes comme les fonctionnaires internationaux dans chacun des pays avec lesquels nous travaillons ont, en privé, estimé que sans une garantie que les stratégies reposant sur les OMD bénéficieraient de l'aide nécessaire à leur application, la simple poursuite des OMD leur paraissait présenter un risque préoccupant. Ils craignaient qu'il soit politiquement dangereux de laisser se former l'espoir que la communauté internationale fournirait les ressources qu'elle a promises pour aider à atteindre les OMD. Bien souvent, même les représentants les plus dévoués, les plus sincères des organismes internationaux – des personnes dont les organisations militent avec insistance pour les OMD – restent à convaincre qu'il est rentable, pour un pays, de rédiger effectivement une stratégie reposant sur les OMD.

Même si des cibles chiffrées sont fixées aujourd'hui, elles sont généralement trop restreintes, dans leur portée, et ne prévoient que des progrès graduels dans une seule dimension, avec une stagnation ou même une régression dans d'autres dimensions, qui pourrait être aussi importante ou même plus. Par exemple, de nombreux pays à faible revenu ont été félicités par la communauté internationale pour avoir équilibré leur budget et réduit leur inflation, alors que la santé publique et l'éducation n'ont enregistré aucun progrès ou ont même régressé. De même, beaucoup de pays africains trop pauvres pour investir les sommes voulues dans le traitement et la prévention du sida ont été félicités pour les succès de leur stabilisation macroéconomique, alors que l'espérance de vie a brutalement chuté.

Dans certains cas, la communauté internationale, peu disposée à fournir l'aide budgétaire supplémentaire, continue à demander une réduction des budgets du secteur de la santé publique en pleine crise sanitaire, afin de réaliser la stabilité macroéconomique. En même temps, dans la majorité des pays qui se sont dotés d'un Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, les cibles chiffrées ne sont généralement pas reliées à des objectifs budgétaires réels dans le plan de dépenses à moyen terme, de sorte que la stratégie publiquement adoptée n'est pas directement reliée au programme effectif d'investissements publics.

Du fait de cette tiédeur persistante à l'égard de la mise en œuvre des OMD, les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux n'ont pas

encore précisé une démarche méthodologique commune permettant de remonter à partir des OMD pour définir des plans d'investissement. De ce fait, même quand les cibles chiffrées sont conformes aux OMD, il n'y a pas de critères de référence communs, établis par des spécialistes, permettant de déterminer si les plans d'investissement d'un pays sont correctement établis en vue d'atteindre réellement les OMD (chapitre 4, encadré 4.2). Depuis le milieu de 2003, le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies a collaboré étroitement avec les économistes principaux du FMI et de la Banque mondiale pour définir une telle démarche commune, et les progrès sont très sensibles. Mais il reste beaucoup à faire encore sur le plan technique.

L'absence d'orientation sérieuse vers les OMD, dans le système de développement, a fait que pendant de nombreuses années, de grandes espérances ont été frustrées. Et les praticiens du développement ne voient guère aujourd'hui de raisons d'espérer que les pays développés honoreront les promesses faites au sujet des OMD alors qu'ils n'ont pas honoré les engagements pris de longue date de porter à 0,7 % de leur PNB le montant de leur aide publique au développement. Les mêmes spécialistes chevronnés qui travaillent dans un organisme donateur ou une institution spécialisée ont souligné devant nous la nécessité de ne pas être "irréalistes" en estimant que les ressources permettant de réaliser les OMD se trouveraient facilement. Pour la même raison, ils insistent sur le fait que les pays doivent donc être "réalistes" et ne pas même viser les OMD. Pour résumer, dans les pays à faible revenu où une aide plus importante est la condition de la réalisation des OMD, le fait que les pays développés ne tiennent pas leurs promesses signifie que l'idée même de prendre les OMD au sérieux reste hautement spéculative parmi les praticiens du développement.

La seule solution, pour les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement et les autres institutions internationales concernées, serait de s'engager expressément à soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Les institutions financières internationales ont à cet égard un rôle particulièrement important dans l'établissement des programmes de travail (encadré 13.3). Pour atteindre les OMD, chaque institution doit commencer par des cibles chiffrées puis, en remontant dans le temps, se demander ce qu'il faut faire d'ici à 2015, et quels facteurs limitatifs doivent être surmontés. L'objectif, pour chaque organisme de développement, devrait être d'agir comme si sa légitimité et sa mission dépendaient de sa contribution à la réalisation des OMD dans les pays.

2. Différencier l'aide apportée par les donateurs en fonction des besoins des pays

Les gouvernements donateurs doivent établir une distinction entre les pays de façon que leur aide soit ciblée de façon à être utile et que les donateurs ne défavorisent pas les pays qui ont le plus besoin d'aide au profit de ceux qui ont la vedette sur la scène géopolitique. Assurément, des pays tels que l'Afghanistan

Encadré 13.3
Les institutions financières internationales et les objectifs du Millénaire pour le développement

Les institutions financières internationales – le FMI, la Banque mondiale et les banques régionales de développement – ont joué un rôle essentiel dans la transformation des OMD de simples points de référence en objectifs de politique sérieusement poursuivis. Comme il s'agit des principales institutions financières de développement, elles disposent d'une énorme influence dans l'établissement du Programme d'action de réalisation des OMD, et plus généralement du développement.

Comme, dans leur majorité, leurs programmes de pays ne comportent pas déjà cette orientation vers les OMD, les organes directeurs des institutions financières internationales ont un rôle essentiel à jouer pour s'assurer que les OMD seront atteints. Les conseils d'administration de ces organisations fixent les grandes orientations et approuvent les moyens de financement consacrés à leurs programmes, de sorte qu'il est important qu'ils fixent des grandes directives pour l'établissement d'un système de rapports qui serait pleinement conforme aux OMD. Ces conseils d'administration devraient par exemple demander à ce que chaque programme présenté à leur approbation comporte une évaluation des progrès réalisés par le pays concerné dans la réalisation des OMD – ainsi qu'une évaluation de la façon dont le programme à l'étude intègre bien les OMD. Dans les cas où un pays a pris du retard par rapport à la réalisation des OMD et où le programme envisagé ne suffit pas pour espérer les atteindre, ces conseils d'administration devraient demander des informations exhaustives sur les raisons qui expliquent ce retard et sur les principales contraintes auxquelles le pays est exposé. S'il y a un déficit de financement pour la réalisation des OMD (selon la définition donnée au chapitre 17), que même le nouveau programme envisagé ne pourra pas combler, ce déficit devrait être énoncé expressément dans le programme proposé.

et l'Iraq, par exemple, ont des besoins urgents qui appellent une aide des donateurs, mais ces besoins ne doivent pas détourner l'attention et les ressources financières au détriment d'autres pays qui en ont également besoin. L'annulation de la dette de l'Iraq, par exemple, sans une annulation semblable de la dette du Nigéria ne serait pas justifiée sur la base de l'équité, du mérite et des besoins.

L'aide devra être différenciée selon que le pays aidé est un pays à revenu intermédiaire, un pays bien gouverné mais pris dans le piège de la pauvreté, ou un pays également pauvre mais mal gouverné (encadré 13.4). Il faut prêter une attention particulière, également, aux pays en guerre et aux pays en développement ayant des besoins particuliers tels que les pays sans littoral, les petits États insulaires et les pays vulnérables aux catastrophes naturelles.

3. Prévoir des plans-cadres de 10 ans, dans lesquels inscrire des stratégies de 3 à 5 ans

Pour aborder de façon systématique les besoins de développement à long terme, les pays devraient établir des bilans de leurs besoins dans l'optique des OMD allant jusqu'à 2015, et un plan-cadre correspondant, se déroulant sur 10 ans. Ce cadre servirait alors de guide pour l'établissement d'une stratégie plus détaillée, à plus court terme, de réduction de la pauvreté reposant sur les

Encadré 13.4**Différenciation
selon les besoins
des pays****Pays à revenu intermédiaire**

La plupart des pays à revenu intermédiaire peuvent financer la réalisation des OMD en puisant dans leurs propres ressources, en faisant appel à des capitaux non concessionnels (prêts aux conditions du marché accordés par la Banque mondiale et par les banques régionales de développement), et aux flux de capitaux privés. Le travail des donateurs, dans le cas de ces pays, est d'aider à éliminer les "poches de pauvreté" qui subsistent. Certains pays à revenu intermédiaire ont également besoin d'une radiation de leur dette, en particulier des dettes dues aux créanciers officiels, les membres du Club de Paris. S'il est mené à bien, le Programme de travail de Doha pour le développement, qui organise les négociations commerciales multilatérales, devrait comporter un élargissement de l'accès aux marchés des pays riches, ce qui devrait avoir des avantages pour les pays à revenu intermédiaire. Du reste, un grand nombre de ces pays, comme le Brésil, la Chine et la Malaisie, sont maintenant des pays donateurs. Ces pays et d'autres devraient renforcer leur effort d'aide au développement, notamment par des contributions financières et par une formation technique à l'intention de partenaires originaires de pays à faible revenu.

Pays bien gouvernés se trouvant encore dans le piège de la pauvreté

Certains pays sont bien gouvernés bien qu'ils soient encore aux prises avec le piège de la pauvreté; dans leur cas, une augmentation sensible de la mobilisation des ressources intérieures ne suffit pas à réaliser les OMD. Un cofinancement sous forme d'une APD importante est donc nécessaire, en particulier dans le cas des pays les moins avancés, pour accroître considérablement les investissements consacrés à l'équipement, au capital humain et à l'administration publique. La difficulté, pour cette catégorie de pays, est de fonder l'aide sur une authentique évaluation des besoins résultant des OMD, puis de s'assurer que l'aide n'est pas précisément ce qui fait obstacle à l'augmentation d'échelle. Ces pays devraient être placés en 2005 sur la voie rapide du développement.

Pays mal gouvernés se trouvant encore dans le piège de la pauvreté : manque de volonté

Pour des pays comme le Bélarus, le Myanmar, la République démocratique de Corée et le Zimbabwe, où le problème est la volonté de l'équipe dirigeante, une aide à grande échelle n'est guère justifiée. L'aide doit être orientée vers les efforts humanitaires ou acheminée par le canal des ONG qui peuvent s'assurer de la fourniture effective des services voulus sur le terrain. Toute aide accordée au gouvernement doit être conditionnée à des améliorations sensibles des droits de l'homme et des politiques économiques.

Pays mal gouvernés se trouvant dans le piège de la pauvreté : fragilité de l'administration publique

Dans ce cas, quand l'équipe dirigeante manifeste la volonté de progrès mais où l'administration publique est médiocre faute d'une bonne gestion publique, une étape essentielle consiste à accroître la capacité du secteur public. Il en résultera aussi une augmentation de la "capacité d'absorption" de l'aide pour les années suivantes. Les donateurs devraient alors considérer la médiocrité de l'administration publique comme une possibilité d'investissement à saisir et non pas comme un obstacle à la réalisation des OMD. De premiers efforts devraient alors être dirigés vers l'augmentation du potentiel d'analyse et d'administration des pouvoirs publics aux niveaux national, régional et local – et devraient s'attacher à créer des connaissances techniques spécialisées, au niveau local, dans les secteurs de la santé publique, de l'éducation, de l'agriculture et de l'équipement. En principe, ces pays devraient obtenir des résultats bien supérieurs à ceux qu'on attend

(suite à la page suivante)

Encadré 13.4**Différenciation
selon les besoins
des pays***(suite)*

d'eux actuellement. Dans de nombreux pays, l'attente internationale est médiocre mais le potentiel du pays très fort, moyennant un appui opportun des donateurs et une radiation de la dette, éventuellement échelonnée dans le temps.

Pays en guerre

Les pays en guerre, qui sortent d'un conflit ou qui entrent dans un conflit, sont des cas particulièrement urgents à l'attention de la communauté internationale. Une réponse rapide est essentielle. Si une aide bien conçue arrive en retard, cela peut faire passer le pays d'un processus global de paix à une recrudescence du conflit. L'aide doit donc être ciblée de façon à mettre un terme à la violence et à rétablir les services essentiels, et conçue de façon à apaiser les tensions entre groupes concurrents. Les "carottes" (offres d'une forte augmentation de l'effort d'aide) sont généralement bien plus efficaces que les "bâtons" (les sanctions internationales) dans des pays en crise tels qu'Haïti et le Soudan. Pourtant, ce qui est généralement appliqué, c'est le bâton et les résultats sont rarement durables.

Priorités géopolitiques

Les pays auxquels une priorité géopolitique a été assignée (comme l'Afghanistan et l'Iraq) ont certes eux aussi d'urgents besoins, mais ils risquent d'absorber une part disproportionnée du financement offert par les donateurs et de l'intérêt de l'opinion publique. Si les grands donateurs consacrent des efforts majeurs à ces pays, ils doivent également s'assurer que ces efforts n'ont pas pour effet de détourner l'attention et les ressources financières d'autres pays plus méritants. L'annulation de la dette de l'Iraq, par exemple, sans une annulation semblable de la dette du Nigéria, paraîtrait injustifiée sur de simples motifs d'équité, de mérite et d'urgence relative des besoins.

Pays ayant des besoins particuliers

Certains États en développement ont des besoins particuliers :

- Les petits États insulaires (en raison de leur isolement, de l'exiguïté du marché, des risques naturels);
- Les États sans littoral (isolement et coûts de transport élevés);
- Les États de montagne (isolement et coûts de transport élevés);
- Les États vulnérables aux catastrophes naturelles.

Les États géographiquement isolés ont besoin d'investissements spéciaux consacrés aux transports et aux communications – et une aide d'essence géopolitique pour faciliter leur coopération régionale et l'intégration régionale. Les risques croissent alors en intensité, en fréquence et en impact, et les réponses traditionnelles, circonstancielles, sont trop lentes et sous-financées. Les donateurs devraient donc établir des caisses d'intervention d'urgence spéciales pour lutter contre les effets des catastrophes naturelles (sécheresse, inondations, ravageurs, maladies) et des caisses plus régulières permettant de financer des améliorations à long terme visant à prévenir ces catastrophes.

OMD (chapitre 4). Cela permettrait une augmentation majeure de l'échelle des capacités, et forcerait les donateurs à réfléchir à leurs engagements à long terme en faveur du développement d'un pays donné. L'aide devra être prévisible et définie à long terme, pour répondre aux besoins de l'augmentation d'échelle pour les OMD. Par exemple, la formation d'un grand nombre d'infirmières ou la construction d'écoles de médecine prend plusieurs années et requiert un appui financier concret. En précisant leurs engagements à plus long terme, les

partenaires de développement pourraient ainsi, au niveau du pays, favoriser l'adoption d'un horizon à long terme.

4. Coordonner les techniques en fonction des OMD

Formuler des plans multisectoriels d'augmentation d'échelle, sur 10 ans, implique un important travail technique. Dans de nombreux cas, les pays en développement auront besoin d'un soutien technique pour faire ce travail et, la plupart du temps, les organismes internationaux spécialisés peuvent jouer un rôle consultatif important. Nous recommandons aux organismes internationaux de tirer parti du fait qu'ils sont un réservoir d'experts très qualifiés sur tous les problèmes de développement, capables d'aider les pays à formuler des programmes d'investissement public reposant sur les OMD. Des projets pilotes mettant à l'essai des idées et des programmes nouveaux peuvent certes se poursuivre, mais ils doivent être conçus comme des essais, des moyens de tester des idées qui pourraient aider à affiner la mission des organismes des Nations Unies qui est essentiellement de fournir un appui technique important à la réalisation des OMD. Les organismes multilatéraux et bilatéraux devraient organiser leur activité technique autour de l'idée d'aider les pays à élaborer et à appliquer les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.

Nous recommandons que les experts des institutions spécialisées dans tous les secteurs – santé, égalité des sexes, éducation, agriculture – reçoivent une formation pour compléter les connaissances qu'ils ont de secteurs précis par des compétences de base concernant la budgétisation au niveau du pays. Avec cet ensemble de connaissances techniques, les spécialistes sectoriels pourraient aider les gouvernements à exprimer les plans sectoriels en directives budgétaires servant de cadre à la stratégie de réduction de la pauvreté, et les aider à évaluer les dépenses d'équipement et de fonctionnement découlant des programmes sectoriels, pour atteindre les OMD. Les institutions de Betton Woods et les banques régionales de développement sont également des réservoirs d'économistes très qualifiés et d'autres spécialistes qui ont aussi besoin de fournir un appui technique plus grand. La Banque mondiale, par exemple, devra appliquer ses connaissances considérables aux investissements publics reposant sur les OMD, en mettant spécialement l'accent sur les problèmes d'augmentation d'échelle.

Ce choix plus ambitieux suppose une plus grande coordination, au niveau du pays, de l'action du système des Nations Unies. Le Groupe des Nations Unies pour le développement devrait guider les équipes des Nations Unies dans le pays pour aider à réaliser les OMD, et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAF) devrait dégager les moyens précis par lesquels l'équipe de pays aiderait le gouvernement à atteindre les OMD. Le PNUAF devrait découler de la stratégie de réduction de la pauvreté de façon à déterminer par quels moyens les membres de l'équipe de pays concourraient à la stratégie nationale. Une stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur

les OMD, solidement charpentée avec l'entier support des Nations Unies, rendrait inutile l'établissement du bilan commun de pays par l'équipe des Nations Unies dans le pays, ce qui simplifierait la charge de celle-ci, alignerait les priorités locales du système des Nations Unies sur celles du gouvernement et guiderait la réflexion des organismes des Nations Unies sur l'échelle à donner, en fonction des OMD, aux activités à entreprendre. Nous recommandons aussi la création de centres techniques régionaux, transsectoriels et multi-institutions qui aideraient les gouvernements et les équipes de pays à élaborer, financer et appliquer les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.

5. Renforcer le Groupe des Nations Unies pour le développement et le système des coordonnateurs résidents

Le coordonnateur résident des Nations Unies dans le pays est le plus haut représentant de l'Organisation sur place et son équipe doit être sérieusement renforcée, aussi bien pour coordonner l'action des organismes au sein de l'équipe de pays que pour gérer un petit groupe de spécialistes qui aideront le gouvernement à élaborer et appliquer la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Il faut ainsi créer dans chaque pays un groupe des Nations Unies pour l'appui technique de la stratégie de réduction de la pauvreté, qui comporterait 8 à 10 spécialistes, afin de traiter tous les domaines d'intervention prioritaires dans la stratégie de réduction de la pauvreté (chapitre 5). Les organismes des Nations Unies seraient encouragés à détacher du personnel à ce groupe, pour une période de 12 à 18 mois centrée sur la préparation de la stratégie de réduction de la pauvreté. Le Groupe des Nations Unies pour le développement au Siège devrait contribuer au renforcement de la position du Coordonnateur résident dans le pays.

Les représentants locaux des institutions financières internationales devraient travailler étroitement avec l'équipe des Nations Unies dans le pays, pour contribuer aux programmes de réduction de la pauvreté du pays concerné, en s'inspirant de l'exemple remarquable d'une telle collaboration, en Éthiopie, durant la phase consultative pilote du Projet du Millénaire dans ce pays (encadré 13.5). Comme l'application des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD nécessitera une aide supplémentaire importante accordée sous forme de don dans beaucoup de pays, le FMI devra fournir une assistance technique pour élaborer le cadre macroéconomique dans lequel seront gérées les ressources. L'évaluation financière basée sur les besoins d'équipement et d'investissements sociaux devrait s'inscrire dans le cadre de dépenses à moyen terme, que le FMI aide le gouvernement à établir. Ensuite, nous recommandons que ces questions soient insérées dans la liste des tâches essentielles qu'accomplit le FMI, en demandant à son personnel de réfléchir à une nouvelle question : comment déterminer le programme de dépenses imposé par la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement qui pourrait être exécuté avec des ressources suffisantes?

Encadré 13.5**Planification reposant sur les OMD en Éthiopie**

Source : PNUD Éthiopie, 2004.

L'Éthiopie s'est engagée, de façon crédible et ambitieuse, à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, en plaçant ceux-ci au centre de sa stratégie de développement national. En 2003, le Premier Ministre, Meles Zenawi, a réaffirmé la volonté de l'Éthiopie d'atteindre les OMD et a établi pour cela un cadre institutionnel dans lequel les cibles découlant des OMD seront intégrées, en 2005, dans la prochaine révision du Programme de réduction de la pauvreté par le développement durable.

Le Ministère des finances et du développement économique, désigné comme Ministère chef de file de cette intégration, a présidé un groupe de travail qui supervisera l'établissement de l'évaluation des besoins reposant sur les OMD et en intégrera les résultats dans le plan de développement national. L'équipe de travail comprend les chefs des équipes techniques de chacun des ministères techniques concernés et des membres de l'Équipe des Nations Unies dans le pays et de la Banque mondiale. Des ministères techniques ont réalisé des évaluations des besoins dans plusieurs secteurs, avec l'assistance et l'appui technique de la Banque mondiale, de l'Équipe des Nations Unies en Éthiopie et du Projet Objectifs du Millénaire. Le processus est caractérisé par un contrôle local par le gouvernement et par une étroite coopération entre le système des Nations Unies et la Banque mondiale. Il pourrait encore être amélioré si l'on donnait un rôle plus grand à d'autres acteurs importants tels que les donateurs bilatéraux et les organisations de la société civile qui ont une connaissance spécialisée des besoins et des stratégies dans les différentes parties du pays.

Des relations de travail étroites se sont nouées entre le Gouvernement éthiopien et ses partenaires internationaux, et cela a été un facteur décisif de succès de la planification reposant sur les OMD. Le Gouvernement a amorcé des discussions techniques avec l'Équipe des Nations Unies en Éthiopie, le Projet Objectifs du Millénaire et la Banque mondiale afin d'affiner les modèles d'évaluation des besoins et le cadre général de la politique économique. L'Équipe des Nations Unies en Éthiopie a décidé d'utiliser l'évaluation des besoins réalisée par le gouvernement pour le prochain bilan commun de pays et comme base du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En outre, la Banque mondiale a manifesté un vif intérêt à l'idée de s'assurer que le programme de réduction de la pauvreté par le développement durable est bien en conformité totale avec les OMD. L'étroite coordination entre le gouvernement, l'ONU, la Banque mondiale et les autres parties prenantes a permis de dégager une vision commune s'inspirant des OMD.

Pour poursuivre la coopération dans cette voie, le Gouvernement éthiopien cherche à intégrer l'évaluation des besoins reposant sur les OMD dans une ambitieuse vision stratégique de 10 ans et un programme de cinq ans visant à réaliser les OMD. Le succès dépendra d'un large consensus entre les acteurs sur les résultats de l'évaluation des besoins. Mais déjà le processus de planification reposant sur les OMD invite les dirigeants éthiopiens à renoncer à la démarche traditionnelle de la planification fondée sur des contraintes budgétaires sévères et à se poser au contraire une question radicalement différente : "De quoi l'Éthiopie a-t-elle besoin pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement?". Avec un appui solide de la communauté internationale, cela pourrait être une première étape vers la réalisation effective par l'Éthiopie des OMD.

6. Fixer les niveaux de l'APD en fonction d'une évaluation précise des besoins

Les niveaux de l'APD devraient être fondés sur une évaluation des besoins découlant des OMD, plutôt que sur des raisons politiques ou le simple souci d'accroître le budget de l'année précédente, comme c'est le cas actuellement.

Le Projet du Millénaire des Nations Unies, qui est le partenaire d'instituts locaux de recherche dans un certain nombre de pays, a entrepris les premières évaluations des besoins, en partant du niveau d'investissement, dans chaque pays, qu'appellerait la réalisation des OMD (chapitre 17) (Projet du Millénaire, 2004b). Ces premières estimations doivent être affinées par des analyses réelles menées au niveau du pays comme nous le recommandons dans le présent rapport, mais les résultats montrent d'ores et déjà que le coût total des investissements dans les pays à faible revenu serait de l'ordre de 70 à 80 dollars par habitant par an en 2006, ces chiffres passant à 120-160 dollars par an en 2015 (voir par exemple un examen plus détaillé au chapitre 17). Les pays à revenu intermédiaire sont généralement considérés comme capables de réaliser eux-mêmes ces investissements. Mais les pays à revenu faible, même après un «coup de collier» initial visant à accroître la mobilisation de leurs ressources, auront encore besoin d'environ 40 à 50 dollars de concours extérieur par habitant en 2006, ces chiffres passant progressivement à 70-100 dollars en 2015, soit plus de deux fois le niveau actuel. Comme le montre Landau (2004), pour assurer la viabilité des programmes, l'aide au développement devrait inclure aussi bien les dépenses de fonctionnement (dépenses récurrentes telles que les traitements des fonctionnaires, les opérations et le fonctionnement des services publics) que les dépenses d'équipement.

Comme seule une faible part seulement de l'aide publique au développement contribue effectivement aux investissements consacrés aux OMD (tableau 13.2), nous recommandons, dans la pratique, que le Comité d'aide au développement de l'OCDE crée un nouvel indicateur permettant de suivre ces investissements réels. Il s'agirait d'ouvrir une nouvelle sous-catégorie de flux de l'aide, dont les montants seraient communiqués chaque année par les pays développés et les pays en développement, afin de permettre d'évaluer le niveau de l'aide qui doit être comptée comme effectivement dirigée vers des investissements bien précis qui sont nécessaires pour atteindre les OMD dans chaque pays.

7. Approfondir et étendre l'allègement de la dette et accorder des dons plutôt que des prêts

La «viabilité de la dette à terme» devrait être redéfinie comme étant «le niveau d'endettement compatible avec la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement», de façon que les pays atteignent 2015 sans un endettement excessif. Pour de nombreux pays pauvres très endettés, cela suppose une annulation totale de la dette. Pour beaucoup de pays à revenu intermédiaire très endettés, cela suppose un coefficient d'allègement de la dette plus élevé que ce qui est actuellement offert. Pour certains pays pauvres qui ne figurent pas sur la liste des PPTE, comme le Nigéria, atteindre les OMD nécessitera tout de même un important effort d'annulation de la dette. Le corollaire, pour les pays à revenu faible, est que l'APD actuelle et future devrait prendre la forme de dons plutôt que de prêts.

8. Simplifier et harmoniser les pratiques de l'aide bilatérale pour soutenir les programmes de pays

Pour aider les autorités nationales à se charger elles-mêmes des stratégies reposant sur les OMD et pour limiter les coûts de transaction de la fourniture de l'aide financière, les donateurs bilatéraux devraient appliquer des mécanismes de coordination simplificateurs – notamment les approches sectorielles, l'appui budgétaire direct et le financement multilatéral, comme c'est le cas à l'Association internationale de développement (IDA). En outre, les donateurs devraient absolument suivre les effets des décisions qu'ils ont prises dans le programme d'harmonisation de Rome. L'APD multilatérale est ordinairement de bien meilleure qualité que l'aide bilatérale (tableau 13.2), mais les organismes bilatéraux ont la possibilité d'améliorer spectaculairement la qualité de leur aide dès cette année, notamment à la réunion de haut niveau du Comité d'aide au développement qui se tiendra à Paris en mars 2005.

Bien que la coordination des efforts d'aide représente un travail complexe que le Projet du Millénaire n'a pas examiné à fond, nous recommandons que, dans la conception d'un programme d'harmonisation et de simplification, l'on songe aux avantages comparés des différents donateurs.

Institutions financières multilatérales. Les institutions financières multilatérales telles que l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale et le Fonds européen de développement, sont les premiers fournisseurs d'une aide financière pluriannuelle, prévisible et importante, qui est indispensable pour réaliser les OMD dans les pays à faible revenu. L'Association internationale de développement, en particulier, doit jouer un rôle majeur dans l'augmentation d'échelle des investissements publics qui doit avoir lieu pour réaliser les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Et pour les pays les plus pauvres, l'IDA doit être désormais un guichet accordant exclusivement des dons, et non, comme c'est le cas actuellement, 20 % de dons et le reste sous forme de prêts concessionnels.

Banques régionales de développement. Les banques régionales de développement, qui dans leur région, ont des connaissances spécialisées particulières, devraient réfléchir aux questions propres à leur région, comme les inégalités ethniques en Amérique latine, ou les problèmes d'environnement en Asie. Elles devraient également prendre la tête d'initiatives transfrontières, telles que les couloirs de transport régionaux et les programmes énergétiques, et l'application d'initiatives de politique régionale telles que l'harmonisation des procédures douanières.

Fonds multilatéraux mondiaux. Les fonds multilatéraux spécialisés – tels que le Fonds pour les vaccins, géré conjointement par l'Alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et le Fonds mondial pour la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – sont

des moyens efficaces de mettre en commun les ressources des donateurs quand des programmes très bien ciblés doivent être mis en œuvre dans les pays bénéficiaires. Ces fonds multilatéraux peuvent également être bien visibles du public et peuvent ainsi attirer l'attention des équipes dirigeantes dans les pays bénéficiaires. Mais il faut bien veiller à ce que ces programmes hiérarchisés, soutenus par les fonds multilatéraux, soient correctement intégrés à la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD, à vocation plus générale. Par exemple, la lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme doit faire partie de l'effort général de mise en place d'un système de santé publique qui fonctionne bien, plutôt qu'être un ensemble autonome de programmes.

Institutions, fonds et programmes spécialisés des Nations Unies. Plusieurs organismes, fonds et programmes des Nations Unies ont pour mission d'accomplir un travail opérationnel et consultatif à grande échelle dans les pays bénéficiaires – et sont donc des quasi-donateurs. De telles activités sont non seulement précieuses, mais elles sont essentielles aussi pour les secours humanitaires et le développement à long terme. Les organismes des Nations Unies doivent bénéficier d'un appui budgétaire accru et trouver place à la table des groupes de donateurs, au niveau du pays, de même que dans les équipes des Nations Unies dans le pays. L'exigence principale, cependant, est d'harmoniser l'action des organismes des Nations Unies et les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD de façon que les atouts techniques des Nations Unies concourent à l'augmentation d'échelle au niveau du pays.

Organismes bilatéraux de développement. Bien que les organismes bilatéraux de développement fournissent environ deux tiers de toute l'APD et la plus grande partie sous forme de dons, une proportion sensiblement moins grande de celle-ci va à des investissements reposant directement sur les OMD que ce n'est le cas pour l'APD multilatérale (tableau 13.2). En outre, les différents organismes bilatéraux travaillent à une bien moindre échelle et tendent à imposer aux pays des coûts de transaction plus élevés que ne le font les donateurs multilatéraux (car le pays bénéficiaire doit être en relation avec une bonne vingtaine d'organismes donateurs bilatéraux). Néanmoins, les organismes donateurs bilatéraux ont souvent le grand avantage d'accroître l'appui de l'opinion publique des pays industrialisés en faveur du développement. Concrètement, ils peuvent apporter des contributions essentielles aux OMD par un concours budgétaire aux pays en développement. Ils peuvent également apporter les importantes contributions suivantes :

- Une assistance technique et un transfert de technologie, en faisant appel aux scientifiques et aux ingénieurs de leur propre pays.
- Une aide aux organisations non gouvernementales des pays de l'organisme donateur et du pays d'accueil.
- Une aide pour organiser des échanges d'étudiants, des bourses d'études et de recherche, et d'autres échanges entre particuliers, dans le monde

du sport, de la culture, par exemple, afin d'accroître la compréhension publique internationale.

- Une aide à des projets novateurs, afin de tester de nouvelles conceptions de l'aide ou d'introduire de nouvelles technologies à tester.

Ces dernières années, les organismes bilatéraux ont de plus en plus harmonisé leur travail dans le cadre d'approches sectorielles, dans lesquelles les donateurs conviennent d'apporter ensemble une aide à l'augmentation d'échelle nécessaire dans un secteur particulier. Ces approches sectorielles constituent un progrès majeur par rapport à la démarche passée consistant à mener en parallèle une douzaine ou plus de projets bilatéraux dispersés.

Les pays à revenu intermédiaire peuvent être des donateurs et des conseillers. De nombreux pays à revenu intermédiaire ont beaucoup à offrir aux pays à faible revenu, notamment une connaissance institutionnelle de la façon de gérer les augmentations d'échelle, des centres reconnus pour l'acquisition de savoir et d'échanges intellectuels, des réseaux d'experts qui peuvent être mobilisés pour contribuer à des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD et, dans certains cas, des ressources financières qui pourraient être affectées à l'aide à des pays à faible revenu. Les pays d'Asie qui parviennent à s'industrialiser, par exemple, ont déjà acquis, grâce à leurs succès et leurs échecs, une expérience importante. Et leurs fonctionnaires ou directeurs de projet pourraient utilement être détachés auprès des responsables du secteur public dans les pays à faible revenu pour les aider à donner l'échelle voulue aux projets et programmes entrepris. On peut citer comme exemple d'impulsion politique en faveur des OMD l'engagement pris par le Président brésilien Lula da Silva de soutenir un programme mondial de lutte contre la faim, en utilisant l'expérience du Brésil pour amener les dirigeants du monde entier à concentrer leur attention sur la lutte contre la faim dans le monde.

Fondations privées. Les fondations privées peuvent apporter un appui à la recherche scientifique mondiale, à des projets novateurs et à des organisations de la société civile qui essaient d'appliquer de nouvelles méthodes à la fourniture des services. Ainsi, la Fondation Bill et Melinda Gates, par exemple, a été un chef de file mondial dans la promotion de la recherche scientifique en faveur des pays les plus pauvres, tout comme la Fondation Rockefeller. D'autres fondations, comme les Fondations Ford, Hewlett, MacArthur et Packard, ont repéré des questions importantes qui avaient été négligées dans les programmes d'action intergouvernementaux classiques et ont apporté un soutien à des groupes qui cherchent à les résoudre (chapitre 15).

9. Réfléchir aux priorités oubliées et aux biens publics négligés

Les partenaires du développement devraient aider les pays en développement à promouvoir la production de biens publics jusqu'à présent négligés, notamment

le potentiel scientifique à long terme, la gestion de l'environnement, l'intégration régionale et les infrastructures transfrontières, questions qui sont examinées au chapitre 15. D'autres priorités essentielles, comme la santé maternelle, l'égalité des sexes et la formation avant l'emploi sont examinées aux chapitres 5 et 6.

10. Mesurer la cohérence des politiques au regard des objectifs du Millénaire pour le développement

Les donateurs devraient évaluer leurs politiques de développement, leurs politiques étrangères et leurs politiques financières en faisant expressément référence aux OMD. Les donateurs devraient s'imposer des normes de transparence et de cohérence au moins aussi rigoureuses que celles qu'ils attendent des gouvernements des pays en développement. Certains pays ont fait des progrès à cet égard en amorçant la rédaction de rapports d'autoévaluation dans l'optique de l'objectif 8, mais des groupes techniques indépendants devraient publier des évaluations de l'impact des politiques des donateurs et de la cohérence de leur aide, les données étant rendues publiques pour permettre de reprendre la même analyse. Les évaluations indépendantes appliqueraient également une méthodologie rigoureuse pour bien distinguer entre l'impact de l'aide du donateur et les autres raisons expliquant une situation de développement donnée.