

- Le sud du Mexique, accablé par les maladies tropicales, les risques agromomiques, l'éloignement du marché américain et l'aliénation politique des paysans autochtones.
- Le nord-est du Brésil, qui ploie sous la vulnérabilité à la sécheresse et sous les effets d'une longue histoire de très fortes concentrations de la propriété foncière.
- En Inde, les États gangétiques, qui souffrent d'une agriculture faiblement productive et de l'éloignement du commerce côtier.

Les domaines négligés par les politiques.

Certains objectifs ne sont pas atteints simplement parce que les hommes politiques ignorent les problèmes, ne savent que faire, ou négligent les grandes questions publiques. La politique de l'environnement, par exemple, est grossièrement négligée car le Ministère de l'environnement a peu de poids politique; la loi mal appliquée et l'information considérablement déficiente le mettent dans l'incapacité d'agir. De même, il n'est pas rare que l'investissement public et les politiques sociales et économiques oublient complètement la question de la parité entre les sexes. Dans l'ensemble du monde en développement et même dans les pays à revenu moyen, les taux de mortalité maternelle demeurent effrayants. Pourtant, contre la mortalité et la morbidité maternelle élevées il existe un remède majeur : l'accès aux soins obstétricaux d'urgence. En dépit des possibilités de sauver des vies de cette façon, ce type de service et les systèmes de soins souffrent d'un grave sous-investissement. Les adolescents, de même, sont largement sous-desservis pour ce qui est des moyens de se défendre dans la vie, de l'information nutritionnelle, de l'éducation, des possibilités d'emploi et de l'information et des services en matière de santé de la sexualité et de la procréation. Les investissements en matière de santé infantile et néonatale sont aussi très loin d'être suffisants. Tous ces domaines négligés peuvent être abordés en renforçant la gestion et la fourniture des services de systèmes de soins au niveau des districts.

2 Processus en vue d'une réalisation des OMD au niveau du pays

Pour permettre à tous les pays d'atteindre les OMD, la communauté mondiale doit traiter ceux-ci non pas comme des ambitions abstraites mais comme des objectifs pratiques. Les étapes pratiques à franchir pour réaliser les OMD dans chaque pays peuvent et doivent être déterminées, les moyens de les atteindre planifiés et appliqués par des mesures précises et bien ciblées, allant de pair avec un soutien suffisant de la communauté internationale. Un grand nombre de pays en développement assez bien gouvernés sont sur le point de faire des progrès spectaculaires dès 2005 – pour autant que les partenaires de développement de ces pays honorent les promesses faites de longue date d'accroître l'aide accordée.

**La principale
implication
pour les pays à
revenu moyen
est qu'il faut
s'assurer
que les
investissements
indispensables
aillent bien
aux régions
en retard**

Conception d'une stratégie nationale de réalisation des OMD

Dans chaque pays qui souhaite atteindre les OMD, l'hypothèse de travail doit être que ces objectifs sont réalisables à moins que la démonstration technique du contraire soit faite. Dans beaucoup des pays les plus pauvres, les OMD sont effectivement ambitieux, mais dans la plupart et même dans tous les pays ils peuvent encore être atteints d'ici à 2015 si toutes les parties consentent les efforts voulus – améliorer la gouvernance, émanciper la société civile et obtenir son concours actif, promouvoir l'esprit d'entreprise et le secteur privé, mobiliser les ressources intérieures, accroître substantiellement l'aide aux pays qui ont besoin d'aide pour réaliser les investissements prioritaires rendus nécessaires par les OMD, et procéder aux réformes voulues au niveau mondial, notamment concernant le commerce.

Il est indispensable que les contraintes techniques qui pèsent sur la réalisation des OMD ne soient pas confondues avec les contraintes financières. Si la réduction de la pauvreté incombe au premier chef aux gouvernements des pays en développement eux-mêmes, la réalisation des OMD dans les pays les plus pauvres – s'ils aspirent authentiquement à les réaliser – appelle une augmentation très importante de l'aide publique au développement, pour sortir du piège de la pauvreté. Nous engageons instamment tous les pays à revenu faible à accroître leur action de mobilisation des ressources pour la réalisation des OMD en consacrant des recettes publiques aux investissements prioritaires. Dans les pays jouissant d'une gouvernance adéquates mais dont les ressources intérieures ne suffisent pas, nous exhortons les donateurs à honorer enfin les engagements pris de longue date d'accroître nettement l'aide. En bref, nous appelons de nos vœux un cofinancement de l'augmentation considérable des investissements consacrés aux OMD. Les pays riches ne doivent pas tarder à honorer leurs engagements.

Une recommandation pratique essentielle est que chaque pays en développement se trouvant dans une extrême pauvreté adopte et applique une stratégie nationale de développement qui soit assez ambitieuse pour atteindre les OMD. Les partenaires internationaux du développement du pays – c'est-à-dire les donateurs bilatéraux, les organismes des Nations Unies, les banques régionales de développement et les institutions de Bretton Woods – devraient accorder sans réserve leur appui à l'application, par le pays, de la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. En particulier, l'aide publique au développement doit être généreuse, assez généreuse pour satisfaire les besoins de financement, à supposer que les limitations relatives à la gouvernance ne soient pas une contrainte insurmontable et à supposer que les pays bénéficiaires fassent eux-mêmes raisonnablement les efforts voulus pour mobiliser leurs propres ressources. Si un pays a déjà rédigé son Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), celui-ci devrait être révisé de façon à être assez ambitieux pour comprendre la réalisation des OMD. Si les OMD sont déjà accessibles et si on cherche un progrès plus ambitieux, il serait indiqué que

Plutôt que de se contenter de stratégies “accéléralnt les progrès vers les OMD”, il faut des stratégies “de réalisation des OMD”

le pays adopte une stratégie “OMD-plus”, c’est-à-dire comportant des objectifs plus ambitieux que les OMD eux-mêmes. Si un pays est en guerre ou sort d’un conflit, nous suggérons que les stratégies de développement soient assorties d’une aide humanitaire d’urgence, en particulier pour les personnes déplacées.

Partir de 2015 et remonter dans le temps

Si l’on veut sérieusement atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en respectant le calendrier, il faut modifier complètement la pratique du développement. Les pays à revenu faible et leurs partenaires de développement projettent actuellement une expansion modeste et progressive des services sociaux et des infrastructures. Nous recommandons au contraire un calendrier d’investissement plus audacieux, sur une période de 10 ans, basé sur les besoins, visant à atteindre les cibles quantifiées qui découlent des OMD. Plutôt que de se contenter de stratégies “accéléralnt les progrès vers les OMD”, il faut des stratégies “de réalisation des OMD”.

Nous recommandons une démarche en quatre étapes :

- D’abord, chaque pays devrait cartographier l’extrême pauvreté dans ses diverses dimensions essentielles – par région, par localité et par sexe – en utilisant au mieux les données disponibles.
- Deuxièmement, sur la base de ces cartes de la pauvreté, chaque pays devrait entreprendre un bilan des besoins afin de recenser les investissements publics précis nécessaires pour atteindre le OMD.
- Troisièmement, chaque pays devrait convertir ce bilan des besoins en un cadre d’action étalé sur 10 ans, comprenant les investissements publics, les mesures de meilleure gestion publique, et le financement.
- Quatrièmement, chaque pays devrait élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté, reposant sur les OMD, sur trois à cinq ans, s’inscrivant dans ce cadre d’action de 10 ans.

Cette stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD devrait être un document détaillé, opérationnel, attaché à un plan de dépenses à moyen terme, capable de traduire la stratégie en ensembles de dépenses budgétaires.

Il est essentiel que le cadre d’action de 10 ans et la stratégie de réduction de la pauvreté de 3 à 5 ans comprennent une stratégie de meilleure gestion du secteur public – l’accent étant mis sur la transparence, l’obligation de rendre des comptes, les droits de l’homme et l’obtention de résultats. Ils devront également prévoir les moyens de décentraliser la fixation des objectifs quantitatifs, la prise de décisions, les attributions budgétaires et les responsabilités d’exécution au niveau des collectivités locales. En outre, il faut prévoir une stratégie applicable clairement au secteur privé, pour stimuler la croissance économique de façon qu’à plus long terme les pays puissent enfin se passer de l’aide des donateurs.

Il est très important de préciser que nous ne préconisons *pas* de nouveaux processus de développement ou de nouvelles filières d’établissement des poli-

**Quelques
mesures
produisant des
gains rapides
amélioreraient
sensiblement
le bien-être
de millions de
personnes,
dans le monde,
et mettraient
beaucoup de
pays sur la voie
de la réalisation
des OMD**

tiques. Nous nous bornons à recommander que les processus déjà en place soient orientés vers les OMD. Nous soutenons les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, qui offrent un cadre d'analyse important pour les OMD. Mais il est urgent de réviser ces DSRP pour les aligner sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Très rares sont ces documents en effet qui sont assez ambitieux pour englober effectivement la réalisation des OMD, essentiellement parce qu'ils ont été établis alors que l'aide des donateurs était très insuffisante.

L'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD doit être un processus ouvert, consultatif, impliquant les principaux acteurs intérieurs et étrangers. Chaque pays devrait donc convoquer un groupe de planification de la réalisation des OMD, qui serait présidé par le gouvernement du pays, mais inclurait aussi les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les représentants des institutions spécialisées des Nations Unies, les autorités provinciales et locales, les personnalités de la société civile nationale, y compris les associations de femmes qui, traditionnellement, sont sous-représentées.

Investissements publics prioritaires pour donner aux pauvres les moyens d'agir

Chaque stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD devrait, pour chaque pays, préciser les mesures pratiques à prendre pour les atteindre. Heureusement, ces mesures pratiques sont connues. Nous savons comment empêcher que les femmes meurent durant la grossesse ou en couches, et pour encourager les filles à s'inscrire dans les écoles primaires et à terminer l'école primaire. Et nous savons comment tripler les rendements de la culture du maïs en Afrique et pour faire en sorte que l'alimentation en électricité des établissements et hôpitaux ruraux soit assurée de façon ininterrompue. Nous savons comment accroître la couverture végétale des zones déboisées. Il en va de même des autres OMD. Les équipes du Projet Objectifs du Millénaire organisé par les Nations Unies décrivent ces mesures et ces investissements de façon très détaillée dans leurs rapports, qui constituent un complément essentiel au présent travail.

À première vue, la liste de ce qu'il faut faire peut paraître longue. La lutte contre la faim, par exemple, suppose que l'on forme les agriculteurs, que l'on fournisse des engrais, que l'on améliore les routes et les services de transport, que l'on gère mieux les ressources en eau, que l'on veille à une meilleure alimentation, et beaucoup d'autres choses encore. Il existe pour la santé, l'éducation, l'eau, l'assainissement, la gestion de l'environnement et d'autres domaines de préoccupation, des listes comparables. La mise en œuvre de l'ensemble complet des interventions et des mesures à prévoir prendra du temps et concernera plusieurs secteurs à la fois. Heureusement, nous disposons de 10 ans pour atteindre les OMD. C'est assez de temps pour la plupart des pays, sinon tous. Nous devons commencer en 2005 au plus tard.

Il est possible, pour les pays en développement, de commencer à appliquer certains des éléments de cet ensemble de mesures dans l'immédiat, et de voir d'ici trois ans ou moins des résultats remarquables. On donne ici une liste, qui est loin d'être complète, des mesures à gains rapides, qui amélioreraient sensiblement le bien-être de millions de personnes, dans le monde, et qui mettraient beaucoup de pays sur la voie de la réalisation des OMD. Avec des ressources adéquates, ces mesures à gains rapides sont notamment les suivantes :

- Il faudrait éliminer les frais de scolarité et les frais d'achat d'uniformes scolaires, pour que tous les enfants, en particulier les filles, puissent aller à l'école, même si leur famille est pauvre. Les recettes publiques ainsi perdues seraient remplacées par des moyens de financement plus équitables et plus efficaces, notamment l'aide des donateurs.
- Il faudrait fournir aux agriculteurs paupérisés de l'Afrique subsaharienne des moyens peu coûteux de reconstituer l'azote des sols et les autres éléments nutritifs du sol.
- Il faudrait fournir des repas scolaires gratuits à tous les enfants, en utilisant pour cela des aliments produits localement, et en leur donnant ainsi des rations à emporter à domicile.
- Il faudrait mettre en œuvre des programmes nutritionnels communautaires à l'intention des femmes enceintes et qui allaitent et des enfants de moins de 5 ans, pour soutenir l'allaitement maternel, faciliter l'accès à des compléments alimentaires produits localement, fournir des micronutriments supplémentaires (surtout le zinc et la vitamine A) aux femmes qui allaitent et aux enfants de moins de 5 ans.
- Il faudrait administrer régulièrement, chaque année, un vermifuge à tous les enfants d'âge scolaire dans les zones touchées pour améliorer leur santé et leurs résultats scolaires.
- Il faudrait former en grand nombre, dans les villages, des agents sanitaires, et des agents travaillant dans l'agriculture et l'équipement (par des programmes d'un an) pour mieux propager les connaissances et les services essentiels dans le milieu rural.
- Il faudrait distribuer gratuitement des moustiquaires traitées aux insecticides, de longue durée de vie, pour que tous les enfants soient protégés du paludisme dans les zones impaludées, afin de réduire considérablement le fardeau imposé par cette maladie.
- Il faudrait éliminer les droits payés par le patient dans les services de soins de santé de base, dans tous les pays en développement, ceux-ci étant financés par une augmentation des ressources intérieures et de l'aide consacrée à la santé publique.
- Il faudrait élargir l'accès aux informations et aux services de soins en santé de la sexualité et de la procréation, notamment l'information et les services de planification familiale et de contraception, et combler les

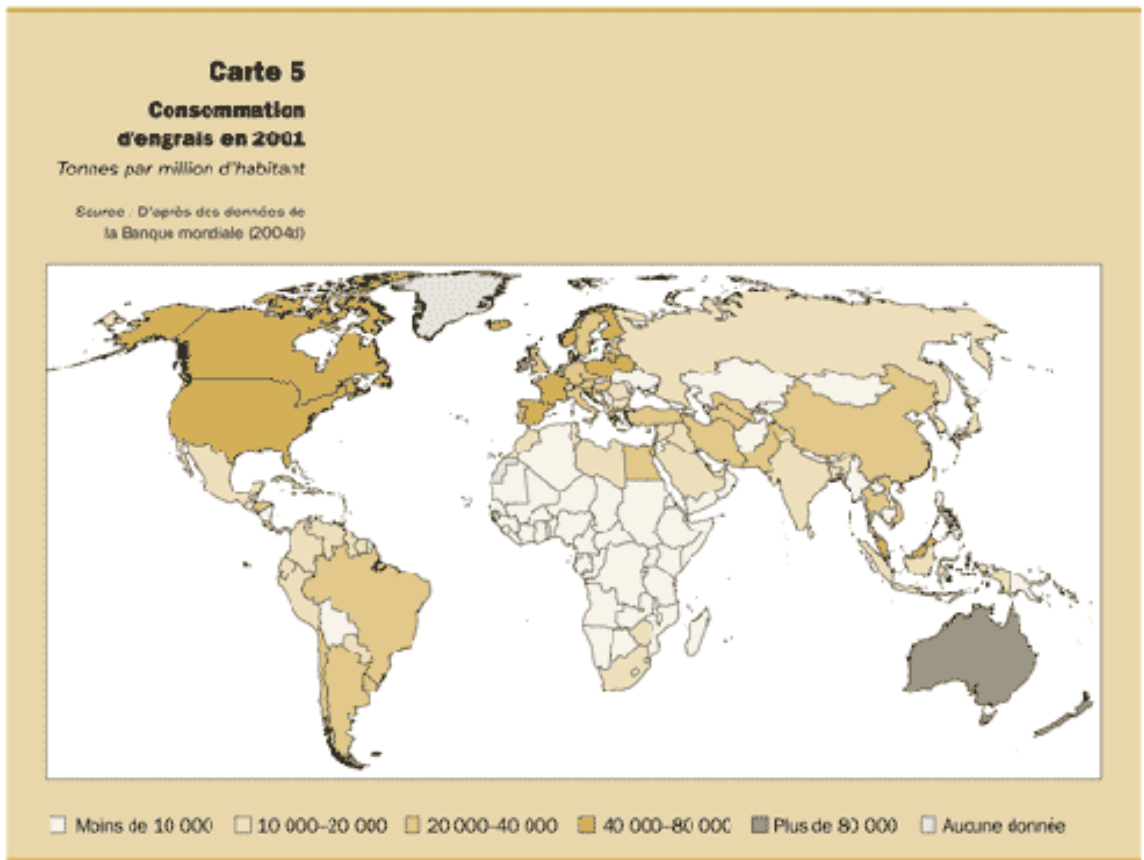
Les mesures produisant des gains rapides doivent être intégrées à une politique d'investissement à plus long terme s'inscrivant dans la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD

lacunes du financement de la distribution des fournitures et des moyens logistiques.

- Il faudrait élargir l'utilisation des combinaisons de thérapies efficaces contre le sida, la tuberculose et le paludisme. En ce qui concerne le sida, il faudrait aussi réaliser l'initiative 3 x 5 qui consiste à fournir des médicaments antirétroviraux à 3 millions de personnes d'ici à 2005.
- Il faudrait monter un financement de l'amélioration communautaire des zones de taudis et consacrer à la construction de logements à bon marché les terrains publics inoccupés.
- Il faudrait élargir l'accès à l'électricité, l'eau et les moyens d'assainissement, ainsi qu'à l'Internet, dans tous les hôpitaux, toutes les écoles, et les autres établissements de services sociaux, en utilisant des groupes électrogènes au diesel, non rattachés au réseau, des panneaux solaires et autres technologies appropriées.
- Il faudrait réformer ou appliquer effectivement la législation garantissant aux femmes et aux filles l'exercice du droit de propriété et du droit d'hériter.
- Il faudrait lancer des campagnes nationales de réduction de la violence contre les femmes.
- Il faudrait établir dans chaque pays un bureau de conseiller scientifique du président ou du premier ministre, afin de renforcer le rôle de la science dans la formulation des politiques nationales.
- Il faudrait donner aux femmes les moyens de jouer un rôle central dans la formulation et le suivi des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD, ainsi que dans d'autres processus essentiels de réforme des politiques, en particulier au niveau des administrations locales.
- Il faudrait fournir un appui local à la plantation d'arbres, pour refertiliser les sols, obtenir du bois de feu, créer des zones ombragées, fournir du fourrage, protéger les bassins versants, mettre en place des coupe-vent et produire du bois d'œuvre.

Ces mesures produisant des gains rapides ne sont pas les seules interventions nécessaires pour atteindre les OMD – ce sont simplement celles qui, à très court terme, auraient un impact très grand et peuvent être immédiatement appliquées. D'autres interventions sont plus complexes, ou exigeront une décennie d'efforts, ou encore auront des avantages tardifs. Mais on ne peut pas laisser passer une autre année sans commencer à investir dans ces méthodes simples et éprouvées.

Les gains rapides doivent être intégrés à une politique d'investissement à plus long terme s'inscrivant dans la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Le Projet Objectifs du Millénaire, organisé par les Nations Unies, a recensé les "pratiques optimales" dans sept modules "investissement et politique" qui sont essentiels pour réaliser les OMD. Le Projet Objectifs



du Millénaire a également publié un Manuel des meilleures pratiques à suivre pour atteindre les OMD². Ces sept modules sont les suivants :

Développement rural : accroître la production vivrière et les revenus

Les petits exploitants agricoles, avec leur famille, représentent peut-être la moitié de la population qui, dans le monde, souffre jour après jour de la faim, et cette proportion est plus grande encore en Afrique subsaharienne. Ces agriculteurs, bien souvent, n'ont pas accès aux fertilisants tels que les engrais chimiques (carte 5) et aux techniques d'agroforesterie. Leurs rendements sont donc dramatiquement réduits. Nous recommandons d'accroître leur productivité par une Révolution verte africaine pour le XXI^e siècle, qui leur fournirait les éléments nutritifs nécessaires pour fertiliser leurs terres et les techniques correspondantes. Il faut également réaliser des investissements pour accroître l'accès, dans les campagnes, aux moyens de transport, à l'information et aux communications, à l'eau potable, aux moyens d'assainissement, aux formes modernes d'énergie, et à des sources fiables d'eau pour l'agriculture et les petites entreprises liées à l'agriculture. Tout cela peut et doit se faire de façon écologiquement rationnelle.

Des interventions spécifiques visant à remédier à l'inégalité entre les sexes devraient faire partie intégrante de tous les ensembles de groupes d'investissements reposant sur les OMD

Développement urbain : promouvoir l'emploi, améliorer les taudis et mettre au point des solutions excluant la formation de nouveaux quartiers de taudis

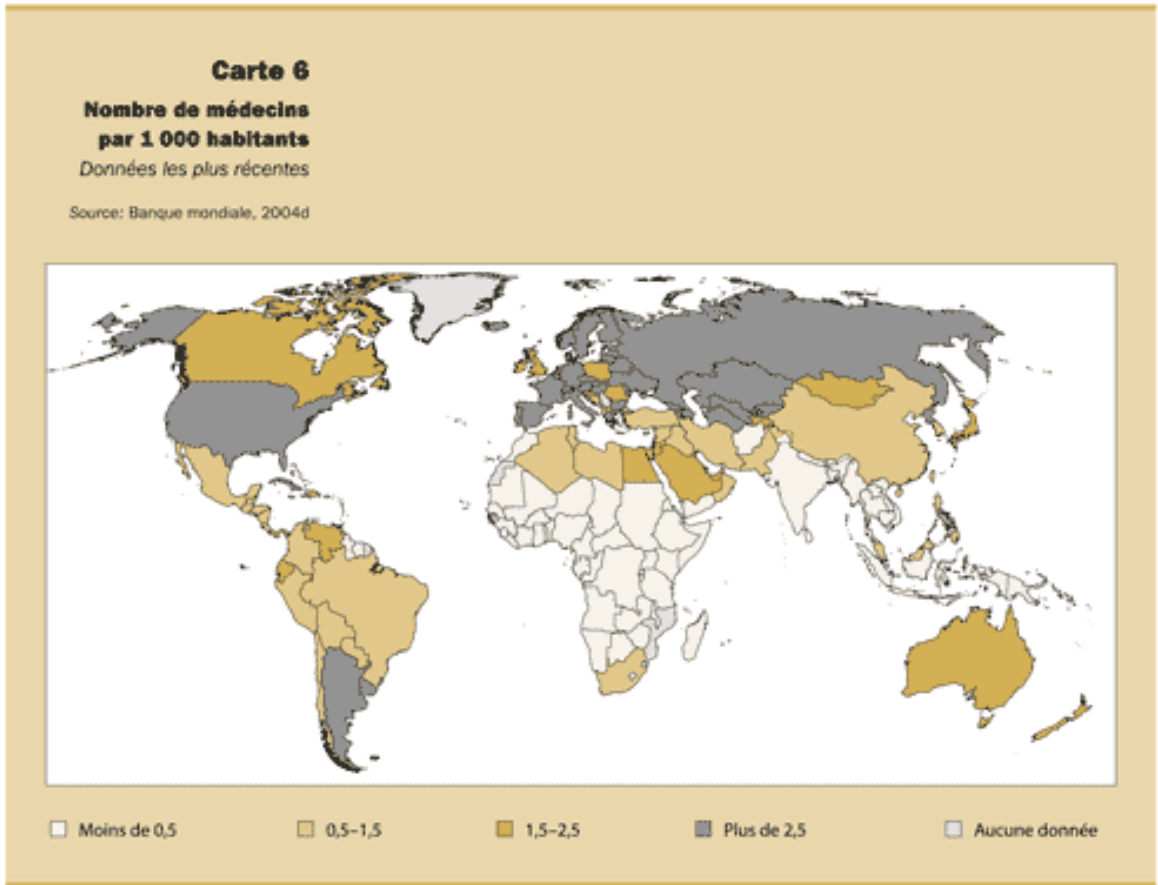
L'ensemble d'interventions devrait ici inclure une amélioration de la sécurité d'occupation des habitants des taudis, une action visant à aider les pauvres à construire eux-mêmes des logements neufs adéquats, un renforcement de l'urbanisme avec une forte participation communautaire et en particulier des femmes, une expansion des services infrastructurels urbains indispensables, une réduction de la pollution de l'air et de l'eau, et la promotion de zones spéciales d'investissement destinées à attirer les entreprises privées et à promouvoir les entreprises locales. L'accent doit être mis sur le renforcement de la capacité opérationnelle des administrations locales, des ONG, des associations de femmes et autres groupes de la société civile, et les inclure dans la formulation des politiques nationales pertinentes.

Systèmes de soins : assurer un accès universel aux services essentiels

Les interventions en santé publique doivent de préférence passer par un système intégré de soins au niveau du district, centré sur les soins de santé primaires et les hôpitaux de premier niveau, des mesures spéciales étant prévues pour assurer que le système de soins atteint bien tous les groupes de la population, notamment les pauvres et les laissés-pour-compte. Le nombre de médecins et la couverture du traitement antirétroviral du sida sont extrêmement faibles dans les régions les plus affectées par ces maladies endémiques (cartes 6 et 7). Pratiquement, les investissements et les mesures à prendre pour obtenir un système de soins qui fonctionne comprennent notamment la fourniture en quantités suffisantes de médicaments essentiels, la construction de cliniques et de laboratoires, le renforcement des systèmes de gestion, ainsi que la formation et la conservation de soignants compétents et motivés. D'autres mesures sont d'importance critique : rendre gratuits les services de soins essentiels, améliorer les moyens locaux d'éducation sanitaire, susciter des changements de comportement et faire participer les collectivités locales aux décisions et à la fourniture des soins. Par exemple, on s'accorde au niveau international que les travailleurs communautaires devraient être formés à reconnaître et à traiter la diarrhée, la pneumonie et le paludisme chez les enfants. Pour une planification et une gestion efficaces des systèmes de soins au niveau des districts, il faut en effet un système intégré de suivi, de surveillance et d'évaluation.

Éducation : Assurer l'universalité de l'enseignement primaire, élargir l'enseignement secondaire et développer l'enseignement supérieur

Les gouvernements doivent s'assurer que chaque enfant, garçon ou fille, termine bien sa scolarité primaire, reçoit un enseignement de qualité, et qu'une proportion importante de ces enfants passe dans le secondaire, un nombre important devant même, d'ici à 2015, être inscrits dans les établissements d'en-



seignement supérieur. Dans de nombreux pays, il faudra une transformation sociale et politique qui puisse étayer une société égalitaire et sans exclusive, ainsi que des changements dans les incitations institutionnelles et politiques qui actuellement compromettent le fonctionnement des systèmes scolaires. Pour commencer, les gouvernements devraient créer et renforcer les règles et les droits qui permettent aux parents et aux collectivités locales d'exiger que les établissements locaux rendent des comptes, améliorent le contenu, la qualité et la pertinence des programmes d'enseignement tout en éliminant les stéréotypes sexuels, construire des écoles et former des maîtres là où c'est nécessaire, rendre l'école primaire gratuite et instituer des incitations spéciales pour atteindre les enfants vulnérables qui sont déscolarisés. Les autorités doivent également reconnaître que les organisations de la société civile sont des participants légitimes aux débats sur le système éducatif.

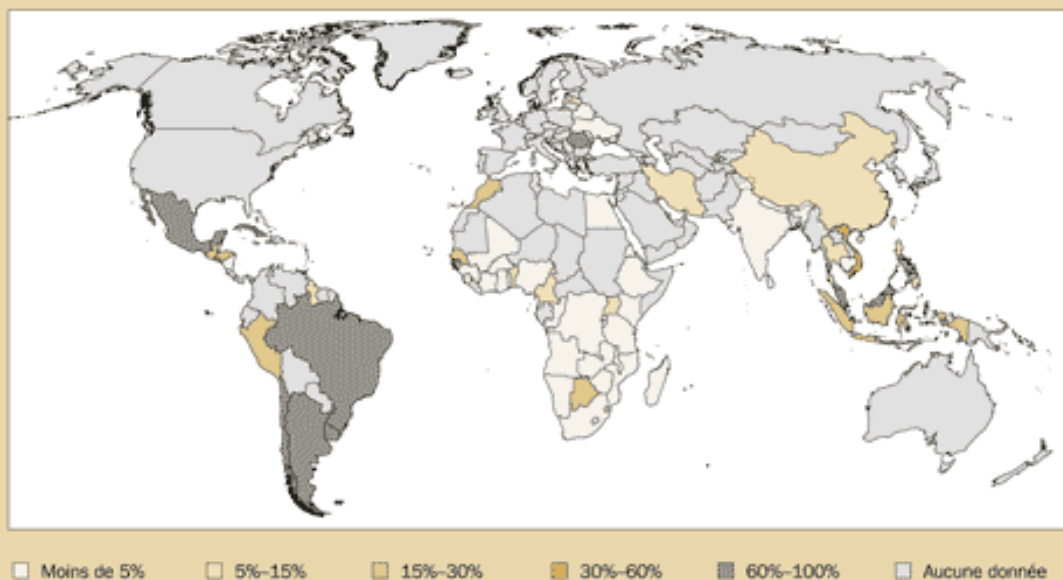
Égalité des sexes : investir pour éliminer des préjugés trop répandus

Des interventions spécifiques visant à remédier à l'inégalité entre les sexes devraient faire partie intégrante de tous les ensembles de groupes d'investissements reposant sur les OMD. Ces interventions devraient également tenter

Carte 7**Couverture des médicaments antirétroviraux, 2003**

Couverture des antirétroviraux en pourcentage du nombre de personnes séropositives qui ont besoin d'un traitement et qui ont accès aux médicaments antirétroviraux

Source : USAID et al., 2004



de résoudre les problèmes systémiques tels que la protection des droits et de la santé en matière de sexualité et de procréation (notamment par l'accès à l'information et aux services de planification familiale), un accès égal aux actifs que sont la terre et le logement, une augmentation de la scolarisation primaire des filles et un élargissement de leur place dans l'enseignement secondaire, l'égalité d'accès au marché du travail, la protection contre la violence et une représentation accrue des femmes à tous les niveaux de gouvernement. Pour chercher à résoudre ces problèmes systémiques, il est impératif de collecter des données ventilées par sexe afin de mieux suivre les progrès accomplis.

Environnement : investir dans une meilleure gestion des ressources

Les pays devraient intégrer leur stratégie de protection de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles, promouvoir des investissements directs dans une bonne gestion de l'environnement, promouvoir des réformes de la

**La grande
difficulté de
la réalisation
des OMD
réside dans le
financement
et dans
l'application des
interventions à
l'échelle voulue**

réglementation et du fonctionnement du marché afin de réduire la dégradation environnementale et améliorer la surveillance écologique. Dans chacune de ces interventions, les pays devront ne pas oublier qu'ils doivent de plus en plus s'adapter aux effets du changement climatique. On peut citer en exemple d'investissement direct dans une bonne gestion de l'environnement : le reboisement, le traitement des eaux usées, la lutte contre la pollution chimique et la préservation d'écosystèmes d'importance critique. Des stratégies sectorielles bien conçues, incluant l'agriculture et les équipements collectifs, peuvent utiliser des études d'impact sur l'environnement afin de réduire au minimum les arbitrages environnementaux négatifs. Une bonne gestion de l'environnement a également tout à gagner à l'élimination des subventions qui ont un effet dommageable sur l'environnement.

La science, la technologie et l'innovation : créer un potentiel national

Pour poursuivre de façon viable la réalisation des OMD, il faut constituer progressivement un potentiel endogène des progrès scientifiques et technologiques et d'innovation, en créant des institutions et en développant les compétences. Plusieurs mesures pratiques sont susceptibles d'accroître le potentiel scientifique d'un pays : la création d'organes consultatifs scientifiques auprès du gouvernement central, le développement des facultés des sciences et de la technologie dans les universités et les instituts de technologie, le renforcement de l'orientation vers le développement et l'entreprise des programmes d'enseignement scientifique et technologique, la promotion des possibilités d'application commerciale des compétences scientifiques et technologiques, et l'utilisation du développement infrastructurel comme moyen d'acquérir des connaissances technologiques.

Interdépendance des modules d'investissement

Chaque module d'investissement dépend des autres. Pour atteindre un OMD particulier, bien souvent il ne suffit pas d'investir dans le système qui y correspond étroitement³. Réciproquement, la plupart des interventions ont des effets sur la réalisation de plusieurs OMD à la fois. Par exemple, une réduction de l'inégalité entre les sexes revêt une importance essentielle si l'on veut réduire le caractère chronique de la faim, limiter la propagation du sida, promouvoir la durabilité écologique, rénover les taudis et réduire la mortalité infantile. Faciliter l'accès à l'eau potable, à l'électricité, aux combustibles modernes utilisés pour la cuisson et le chauffage sont des mesures essentielles pour que les établissements de soins et les hôpitaux fonctionnent bien, pour réduire le temps que les femmes et les filles passent à des corvées domestiques de façon à ce qu'elles puissent participer à une activité économique productive et aller dans un établissement scolaire, etc. Pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement il faut donc mener dans plusieurs secteurs à la fois une action ambitieuse. Il ne faut pas oublier cet aspect des choses quand on examine

les différentes priorités entre les OMD, dans un pays ou une région donnée, comme on le montre à l'encadré 5.

Les conditions d'une augmentation d'échelle rapide

La grande difficulté de la réalisation des OMD réside dans le financement et dans l'application des interventions à l'échelle voulue – et cela pour deux raisons. D'abord, pour réaliser les OMD il faut mettre en œuvre simultanément des interventions à une échelle très ambitieuse. La deuxième raison est la nécessité d'atteindre une grande proportion de la population assez vite. L'augmentation d'échelle, le passage à l'échelle nationale est donc le processus par lequel des investissements et les services correspondant aux OMD essentiels devront atteindre la totalité ou la presque totalité de la population, selon un principe équitable, avant 2015.

Cette augmentation d'échelle doit être planifiée avec soin et supervisée pour que l'application soit réussie et viable à terme. Le niveau de planification est alors beaucoup plus complexe que pour un simple projet isolé. Cette augmentation d'échelle, pour la réalisation des OMD, suppose donc de bonnes relations de travail au sein des pouvoirs publics, du secteur privé, des ONG et de la société civile et entre eux.

Ce processus d'augmentation d'échelle fonctionne réellement (voir encadré 6). Une lecture attentive des succès obtenus révèle que l'augmentation d'échelle ne peut commencer que moyennant une impulsion politique et une vraie volonté de l'État. C'est là une condition absolument nécessaire (mais qui est loin d'être suffisante). Une fois que l'équipe dirigeante s'est engagée à atteindre les OMD, quatre types de mesures bien précises sont nécessaires.

- *La fixation d'objectifs et de plans de travail concrets.* L'augmentation d'échelle suppose l'établissement de calendriers, de plans de travail, assortis de dates de livraison précises des activités prévues. Dans l'échelonnement des investissements à réaliser, il faut d'abord réfléchir à une réalisation rapide des investissements qui corresponde à des mesures produisant des gains rapides puis à la création, à long terme, d'une capacité de fournir les services de base à toute la population.
- *Le renforcement de la capacité nationale et locale de gestion des affaires publiques, de gestion des ressources humaines et de création d'équipements.* L'expansion de la capacité de chaque pays de fournir les services, à l'échelle voulue pour toute la population, nécessite des investissements initiaux consacrés à l'amélioration de la gestion du secteur public (par une action de formation, par l'informatique, par le versement de traitements plus élevés aux fonctionnaires), la création ou la rénovation d'une infrastructure (réseau routier, établissement de soins, écoles) et, surtout, la formation et la conservation d'un nombre suffisant de travailleurs (par exemple les enseignants et les travailleurs sanitaires communautaires), qui fourniront les services sur le terrain. Pour constituer progres-

Encadré 5

Priorités pour la réalisation des OMD dans chaque région

Chaque pays se trouve aux prises avec un ensemble particulier de difficultés, mais on peut dégager certaines grandes tendances qui appellent une action prioritaire. L'un des problèmes universels est de s'assurer que les minorités ethniques, les poches régionales de pauvreté et les taudis bénéficient d'investissements visant à réaliser les OMD. Certaines priorités régionales sont présentées ici et discutées plus en détail dans la série de rapports finals du projet OMD du Projet Objectifs du Millénaire.

Afrique subsaharienne. Le diagnostic habituel concernant l'Afrique subsaharienne est qu'elle souffre d'une crise de la "gouvernance". Mais cette notion est simpliste. De vastes parties de l'Afrique sont bien gouvernées, compte tenu du niveau actuel des revenus et de l'étendue de la pauvreté, et se trouvent pourtant piégées dans la pauvreté. Les problèmes de développement de la région sont beaucoup plus profonds que de simples problèmes de "gouvernance". Un grand nombre de ces pays ont besoin d'un "coup de collier", une impulsion massive à donner aux investissements publics afin de résoudre les problèmes du coût élevé des transports, de la petitesse générale des marchés, de la faible productivité agricole, des conditions agroclimatiques défavorables, du poids de la maladie et de la lenteur de la diffusion de la technologie venant de l'extérieur.

Une stratégie reposant sur les OMD pour l'Afrique subsaharienne doit mettre l'accent sur le développement rural, afin de mettre en œuvre une révolution verte africaine au XXI^e siècle et des stratégies visant à rendre les villes africaines, qui connaissent une croissance très rapide, plus productives, et en particulier dans le secteur des exportations à forte intensité de main-d'œuvre. La santé publique, en Afrique, a besoin d'investissements très importants pour venir à bout de la pandémie du sida, de la tuberculose et du paludisme, pour venir à bout des taux intolérablement élevés de la mortalité infantile et pour fournir les services de soins de la sexualité et de la procréation qui permettront de décider de l'opportunité et de l'espacement des naissances et une réduction volontaire de la taille de la famille souhaitée. Les stratégies en matière d'éducation doivent viser à construire des écoles et former des maîtres, mais aussi à agir du côté de la demande, en incitant les filles et les élèves vulnérables à aller à l'école. Le continent a également besoin d'un investissement majeur d'équipement dans les ressources en eau et l'énergie. La mobilisation de la science et l'intégration régionale doivent également recevoir une forte impulsion. Dans tous les aspects du développement, les stratégies de l'Afrique doivent prêter spécialement attention à la situation des filles et des femmes, qui, bien souvent, se heurtent à des obstacles et à des préjugés juridiques, sociaux et politiques.

Asie de l'Est et du Sud-Est. L'Asie de l'Est et du Sud-Est a fait d'énormes progrès vers un grand nombre des OMD, en particulier dans la réduction de la pauvreté du revenu, de la faim et de l'inégalité des sexes. L'économie chinoise connaît une croissance rapide mais elle a encore besoin d'importants investissements consacrés à la santé publique, à l'équipement rural, à l'éducation et à la gestion de l'environnement, dans ces derniers cas pour remédier à certaines des conséquences de l'industrialisation rapide. Parmi les problèmes d'environnement, il faut mieux gérer les forêts et la diversité biologique et réduire la pollution de l'air et de l'eau. D'autres parties de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ont, de même, grand besoin d'investissements dans l'équipement, l'environnement et les services sociaux, à quoi il faut ajouter des investissements dans les systèmes de gestion publique et dans le potentiel scientifique et technologique.

Asie du Sud. L'Asie du Sud fait des progrès en général rapides dans la réduction de la pauvreté, grâce surtout à la croissance dynamique de l'Inde. Pourtant, l'extrême pauvreté reste très répandue dans les campagnes et dans les villes. Les investissements prioritaires concernent les équipements et services de soins de santé primaires, un accès plus large à

Encadré 5

Priorités pour la réalisation des OMD dans chaque région

des établissements scolaires de qualité, des investissements dans l'équipement rural (routes de desserte, installations de stockage), une meilleure gestion de l'eau à usage agricole (irrigation, collecte des eaux de pluie, gestion des eaux souterraines), l'amélioration des taudis et l'amélioration de la gestion du secteur public. Les investissements à réaliser doivent également porter sur l'égalité des sexes, notamment les droits à la santé de la procréation, et l'intégration des populations marginalisées, notamment celles des castes inférieures et des communautés hors caste, ainsi que des populations tribales.

CEI-Asie centrale. Les pays d'Asie centrale ont souffert des effets multiples de l'effondrement économique postsoviétique, d'une géographie défavorable faute d'accès à la mer, et d'investissements insuffisants dans les équipements de transport pour relier la région aux marchés mondiaux. Après une quinzaine d'années ou plus de dégradation de nombreux indicateurs du développement humain, un vaste ensemble d'investissements est nécessaire pour améliorer les transports et l'équipement énergétique, l'adduction d'eau et l'assainissement, ainsi que les services de soins de santé et les écoles. Les pays de cette région doivent renforcer la capacité de gestion du secteur public, réduire la corruption et accroître leur coopération pour améliorer l'intégration régionale et la gestion régionale de l'environnement. De plus, de nombreux pays doivent améliorer les conditions générales du fonctionnement du secteur privé pour qu'il se développe.

CEI-Europe. Un grand nombre de ces pays en sont encore à regagner le terrain perdu après l'effondrement de l'Union soviétique, mais dans l'ensemble, la région est bien partie pour atteindre les OMD. Les stratégies d'investissement doivent viser surtout la capacité des systèmes de gestion publique, l'amélioration des systèmes de soins de santé et d'éducation, qui connaissent des difficultés, et la gestion et la planification de l'environnement. Un grand nombre de ces pays en transition ont également besoin de cibler des services sur les groupes exclus et marginalisés.

Moyen-Orient et Afrique du Nord. La région va dans la bonne direction s'agissant de la plupart des indicateurs, mais dans l'ensemble, les progrès doivent être accélérés pour atteindre les OMD. Parmi les priorités figurent les interventions visant l'égalité des sexes, et une expansion majeure des services de soins de santé de qualité, ainsi que des programmes visant à enrayer la désertification et la pénurie d'eau. L'expansion des possibilités d'éducation et d'emploi des jeunes est également prioritaire, tout comme l'amélioration des niveaux de vie dans les campagnes et l'investissement dans le développement scientifique et technologique autochtone.

Amérique latine et Caraïbes. L'Amérique latine est la région en développement la plus avancée, et elle progresse, de façon limitée, vers les OMD. Les inégalités sont extrêmes, souvent liées aux divisions ethniques, et les problèmes de la croissance économique demeurent particulièrement sévères dans les Andes, en Amérique centrale et dans certains pays des Caraïbes. Dans l'ensemble de la région, il est d'importance prioritaire d'améliorer la gestion de l'environnement et les systèmes de soins de santé, en particulier dans les pays des Caraïbes où l'épidémie de sida est bien installée ou menaçante. La majorité des habitants pauvres de la région vivant dans les villes, l'équipement urbain et l'amélioration des taudis sont les principaux besoins. Ces pays doivent également accroître sensiblement les investissements consacrés à l'équipement rural, en retenant en particulier les zones et les populations marginalisées. De vastes investissements publics sont nécessaires pour stimuler l'innovation scientifique et le développement technologique local.

Pays les moins avancés. Les PMA ont besoin d'une aide spéciale car ils ne peuvent satisfaire leurs besoins fondamentaux à l'aide de leurs seules ressources, quelle que soit la

(suite à la page suivante)

Encadré 5
Priorités pour
la réalisation
des OMD dans
chaque région
(suite)

qualité de leurs politiques et de leur gestion publique. L'aide à apporter à ces pays est compatible avec le Programme d'action de Bruxelles, qui présente plusieurs domaines où l'aide aiderait les PMA à sortir du piège de la pauvreté, notamment la valorisation des ressources humaines, l'investissement visant à éliminer les contraintes pesant sur l'offre, la protection de l'environnement et les investissements dans la sécurité alimentaire.

Pays en développement sans littoral. Les pays sans littoral ont des besoins d'équipement de transport, d'intégration au marché régional et d'harmonisation des procédures commerciales qui leur sont propres. Plusieurs importantes questions sont présentées dans le Programme d'action d'Almaty de 2003. D'importantes améliorations des réseaux routiers, ferroviaires, énergétiques et de télécommunications sont nécessaires pour réduire les coûts liés au transport.

Petits États insulaires en développement. Ces pays se trouvent surtout dans les Caraïbes et en Océanie et ils se heurtent aux difficultés que leur taille limitée et la géographie imposent à la diversification économique et les laissent très vulnérables aux risques environnementaux. Le Programme d'action de la Barbade de 1995 pour le développement durable des petits États insulaires en développement devrait recevoir un appui financier politique mondial. Indépendamment des investissements consacrés aux OMD, qui sont nécessaires, ces États sont vulnérables aux effets de l'élévation du niveau des mers et du blanchiment des coraux, conséquences du changement climatique. Ils auront besoin d'investissements ciblés pour s'adapter aux effets du réchauffement de la planète.

Pays vulnérables aux catastrophes naturelles. Les pays très vulnérables aux catastrophes naturelles (événements météorologiques graves, sécheresse, séismes, éruptions volcaniques, inondations et infestations de ravageurs) ont besoin d'investissements consacrés spécialement à la protection sociale, aux équipements d'atténuation des catastrophes, aux systèmes d'alerte rapide, aux mesures de prévention et de préparation aux catastrophes, et des secours après une catastrophe. Ces investissements doivent avoir été réalisés bien avant qu'une catastrophe ne survienne, à la fois pour anticiper et atténuer ses effets et pour y réagir dans l'immédiat, quand le problème est surtout d'éviter les pertes humaines et les souffrances de la population.

sivement un potentiel massif de ressources humaines, au niveau local, il est essentiel de décentraliser les efforts de formation, en utilisant les notions d'enseignement à distance, par radio ou à l'aide d'ordinateurs.

- *L'adoption de mécanismes de fourniture de services susceptibles d'être reproduits et adaptés localement.* L'augmentation d'échelle est notablement facilitée par le choix de protocoles de service largement reproductibles, chaque fois que cela est possible. Ainsi, les protocoles de traitement de la tuberculose (thérapie DOTS) sont ordinairement standardisés, tout comme les mesures de lutte contre le paludisme, les programmes de planification familiale et les formules de fabrication des engrais. La normalisation permet aussi la comparaison des résultats obtenus entre régions, ce qui peut conduire à une amélioration du contrôle de la qualité.
- *La mesure des progrès réalisés, de façon à permettre des corrections à mi-parcours.* Il est indispensable d'améliorer la circulation de l'information

Encadré 6

Exemples de succès de l'augmentation d'échelle

Sources : Mkapa, 2004; OMS, 2002

L'augmentation d'échelle des interventions, pour les porter à la dimension nationale, nécessite généralement la réunion de plusieurs facteurs essentiels, depuis la volonté politique jusqu'à l'établissement de plans de travail soigneusement séquencés et à un financement à long terme. Il existe de nombreux exemples où les pays en développement ont réussi à réunir ces éléments, et ont pu mener les interventions qui ont considérablement amélioré le sort des pauvres au niveau national.

- *Le succès de la lutte du Viet Nam contre le paludisme.* En 1991, le Viet Nam a subi une très grave épidémie de paludisme qui a infecté plus d'un million de personnes. Pour réagir, le Gouvernement vietnamien a fait de la lutte contre le paludisme une priorité nationale et y a consacré un financement important. Les autorités ont distribué gratuitement des moustiquaires imprégnées d'insecticides, ont fourni des médicaments préventifs aux femmes enceintes, et développé et distribué des antipaludéens de type nouveau, incorporant de l'artémisinine. Les autorités ont également créé 400 équipes mobiles chargées de superviser les soignants dans les zones impaludées et ont mobilisé des aides-soignants volontaires au niveau local. Le résultat de ces efforts est que la mortalité due au paludisme a diminué de 97 %, la morbidité de 60 % et l'incidence de l'épidémie de 92 %.
- *Le plan d'universalisation de l'enseignement primaire en Tanzanie d'ici à 2006.* En 2001, la Tanzanie a accru de 130 % le budget consacré à l'éducation et a éliminé la perception des frais de scolarité. Le nombre d'enfants allant à l'école primaire a augmenté de 50 %. Le taux net de scolarisation a augmenté de 59 % et est maintenant proche de 90 %. Il y a dans les écoles primaires autant de filles que de garçons. Plus de 30 000 nouvelles salles de classe ont été construites. Environ 18 000 enseignants ont été recrutés. Et plus de 9 000 trousseaux d'enseignement scientifique ont été fournis et distribués aux écoles.

Comme le montrent ces exemples, les principaux facteurs de succès du passage à l'échelle nationale sont les suivants :

- Une authentique volonté politique au plus haut niveau – les dirigeants politiques vietnamiens se sont attachés à combattre vraiment le paludisme.
- Une augmentation très nette du financement – augmentation de 130 % du budget de l'éducation de la Tanzanie.
- Suppression des droits perçus – élimination par la Tanzanie des frais de scolarité.
- Une volonté d'améliorer les ressources humaines et les infrastructures – recrutement de nouveaux enseignants et construction de nouvelles salles de classe en Tanzanie.
- Coordination entre les pouvoirs publics, les organisations communautaires, les institutions internationales et le secteur privé.

au sein de l'appareil gouvernemental pour lutter contre la corruption et rendre les programmes plus efficaces. Les investissements consacrés aux services statistiques ne doivent pas être négligés, car il faut disposer des données nécessaires à une bonne planification, une bonne gestion et une bonne évaluation, basées sur les résultats, de l'équité de l'impact des programmes réalisés. Les collectivités locales et le mouvement associatif sont particulièrement bien placés pour faire connaître l'impact des investissements réalisés et suivre la circulation des fonds; ils doivent donc participer activement à ce travail de suivi.

Deux autres conditions sont nécessaires au succès de l'augmentation d'échelle : la participation des collectivités locales, qui doivent maîtriser le processus, et un financement prévisible, à long terme, fourni par les donateurs, assorti d'une assistance technique. Les collectivités locales doivent être à la fois les architectes et les bénéficiaires de cette augmentation d'échelle en participant à la conception des programmes et des services. La participation des femmes aux activités collectives de planification est une condition de leur succès. Les habitants peuvent également jouer un rôle notable dans l'exécution des programmes, qu'ils soient rémunérés pour cela ou bénévoles. Le financement et l'assistance technique à long terme et prévisibles fournis par les donateurs sont une condition essentielle si l'on veut que les pays aient vraiment les moyens d'avancer. Le financement doit être à la fois augmenté et rendu plus prévisible durant la période 2005-2015; il doit couvrir à la fois les coûts en capital et les frais de fonctionnement, et donc inclure les traitements versés dans la fonction publique. Une assistance technique sera également nécessaire pour renforcer, localement, la gestion de cette augmentation d'échelle et la formation de compétences dans la fourniture des services.

Une bonne gouvernance est nécessaire pour réaliser les OMD

Les discussions sur la notion de gouvernance, dans le domaine du développement, confondent habituellement les intrants et les résultats. La "mauvaise gouvernance", comme résultat, a deux causes profondes très différentes. La première est une équipe dirigeante réellement "corrompue", où le pouvoir politique est détenu par des dirigeants voleurs ou brutaux. L'État est alors dirigé pour la seule fin d'un pillage exercé par une élite peu nombreuse, un groupe d'intérêts ou un groupe ethnique particulier. Dans les pires des cas, cette corruption devient endémique avec le temps. Ce sont des cas où l'équipe dirigeante n'a pas la volonté d'atteindre les objectifs de développement pour une grande partie de la population, et il n'y a alors aucun espoir réel de voir se produire une forte réduction de la pauvreté.

La deuxième cause, extrême, est une "gouvernance" fragile non pas en raison de la mauvaise volonté des dirigeants mais du fait que l'État n'a pas les ressources financières ni la capacité technique nécessaires pour gérer au mieux l'administration publique. Un grand nombre de pays parmi les plus pauvres, actuellement, se rangent dans cette deuxième catégorie : les gouvernements n'ont pas les ressources nécessaires pour bien gérer le secteur public. La solution, en pareil cas, est d'investir dans une amélioration de la gouvernance. Les domaines suivants doivent particulièrement être retenus :

- *Promotion de la légalité.* Les institutions juridiques et les institutions de gouvernement supposent que le parlement, la magistrature et l'exécutif aient suffisamment de ressources et un personnel compétent suffisant.
- *Promotion des droits politiques et sociaux.* Les OMD respectent les normes en matière de droits de l'homme qui, au niveau du pays, peuvent

Un grand nombre de pays parmi les plus pauvres n'ont pas les ressources nécessaires pour bien gérer le secteur public

être constatées par un bilan des droits de l'homme qui revient à vérifier que les plans reposant sur les OMD respectent bien les principes en matière de droits de l'homme au niveau national.

- *Une administration publique comptable de ses actes et efficace.* L'amélioration des institutions de gouvernement dépend des systèmes par lesquels la classe politique et l'administration rendent compte de ses actes, agit de façon transparente, et avec la participation, en particulier, des pauvres.
- *Adoption de politiques économiques judicieuses.* Les décisions gouvernementales – concernant par exemple la conduite de l'économie, les investissements consacrés à l'équipement, la fourniture en l'absence de toute corruption de services publics – sont une condition du développement du secteur privé, comme l'a bien montré la *Commission sur le secteur privé et le développement* (Nations Unies, 2004), et le *Rapport sur le développement dans le monde* (Banque mondiale, 2005).
- *Soutien fourni par la société civile.* Les pouvoirs publics ont la responsabilité particulière de veiller à ce que la société civile ait bien la liberté politique nécessaire pour exprimer son avis, puisse participer à l'organisation et à l'examen des stratégies reposant sur les OMD et dispose de l'espace institutionnel nécessaire pour concourir à la mise en œuvre des stratégies d'investissement public.

3 Recommandations au système international concernant l'aide à apporter au niveau du pays

Réformer le système de l'aide

Le système de l'aide au développement est potentiellement en mesure d'aider les pays à atteindre les OMD mais, pour cela, il doit être beaucoup mieux ciblé. On recense ici les 10 principaux problèmes qui se posent actuellement (tableau 4) à cet égard.

L'aide n'est pas fondée sur les OMD

Le système 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 des stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. La conception du programme mené par le FMI ne prête pratiquement pas d'attention systématique 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.

Selon nos observations dans les pays pilotes, le Projet Objectifs du Millénaire mis en place par les Nations Unies a constaté que les institutions mul-