

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-

Tableau 4
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 du 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 oeuvre 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.

tilatérales et bilatérales n'avaient pas encouragé les pays à considérer sérieusement les OMD comme des objectifs opérationnels. Un grand nombre de pays à faible revenu ont déjà élaboré des plans d'augmentation d'échelle de leurs stratégies sectorielles, mais, pour des raisons budgétaires, n'ont pas pu les appliquer. Dans d'autres cas, il est même conseillé aux pays de ne pas envisager de tels plans d'augmentation d'échelle. Heureusement, les institutions de Bretton Woods commencent maintenant à s'intéresser à l'idée de fonder les programmes de pays qu'elles soutiennent sur les OMD, et il est important qu'elles poursuivent dans cette voie.

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 les types ou les montants d'aide au développement dont chaque pays a besoin. Il n'y a pas de cadre analytique établi, par exemple, pour distinguer entre les pays ayant un gouvernement corrompu et ceux qui au contraire ont un gouvernement soucieux de développement mais trop fragile.

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. Surtout, pour les pays à faible revenu, les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ordinairement, n'ont qu'un horizon de trois ans, ce qui fait que de nombreux facteurs limitatifs sont pris comme 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 dictés par les réunions annuelles des Groupes consultatifs.

L'aide technique à un changement d'échelle pour réaliser les OMD est insuffisante

La plupart des pays à faible revenu ont besoin d'un appui technique du système international pour formuler les plans d'investissement qu'appelle le changement d'échelle indispensable pour réaliser les OMD. Pourtant, les organismes internationaux qui sont les dépositaires, à l'échelle mondiale, des connaissances proprement sectorielles – par exemple la FAO et le FIDA pour l'agriculture, l'UNICEF pour la santé infantile, l'ONUDI pour le développement industriel ou l'OMS pour les systèmes de santé et la lutte contre les maladies, pour n'en citer que quelques-uns – 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 changer l'échelle de leurs programmes nationaux.

La plupart des pays à faible revenu ont besoin d'un appui technique du système international pour formuler les plans d'investissement qu'appelle le changement d'échelle

Les organismes multilatéraux ne coordonnent pas leur aide

Les organisations multilatérales se font fréquemment concurrence pour l'obtention du financement à fournir par les gouvernements donateurs afin de réaliser des petits projets, au lieu de concourir aux plans et aux budgets d'échelle nationale. Les divers organismes, programmes et fonds des Nations Unies, ont commencé à coordonner leurs efforts grâce à la structure nouvelle du Groupe des Nations Unies pour le développement au siège et aux équipes de pays des Nations Unies au niveau des pays, mais cela est bien souvent plus un forum de dialogue qu'un moyen de coordination réel. De plus, il arrive souvent que les organismes des Nations Unies ne soient pas inclus dans les activités locales des institutions de Bretton Woods et des banques régionales de développement, qui tendent à être mieux en mesure de conseiller les gouvernements car elles fournissent les ressources les plus importantes.

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 7). 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 d'entretien – les donateurs, traditionnellement,

Encadré 7

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”.

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 systématiquement abstenus d'investir dans la formation, avant l'emploi, de soignants, de maîtres et d'autres agents essentiels. 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.

L'allègement de la dette n'est pas calculé pour répondre aux OMD

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

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.
- Elle est soumise aux objectifs distincts des donateurs sans être coordonnée dans un plan national.
- Elle est trop souvent dirigée sur des pays mal gouvernés pour des raisons géopolitiques.
- Ses résultats ne sont presque jamais évalués ou documentés systématiquement.

Une APD de mauvaise qualité a donné naissance à l'idée fautive que l'aide ne marche 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, 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 des pays assez bien gouvernés (encadré 8). Le problème n'est pas l'aide – c'est la façon dont elle est fournie, quand, à quels pays et dans quels montants. Pour les pays à faible revenu, 24 % seulement de l'aide bilatérale peut effectivement financer des investissements réalisés sur le terrain (tableau 5). Pour l'aide multilatérale, la proportion est plus élevée, à 54 %, mais on est encore loin d'une situation idéale.

Encadré 8
À grande échelle,
l'aide est efficace
quand elle
est accordée
correctement

La critique de l'aide prend des formes multiples. Certains auteurs prétendent que l'aide est essentiellement viciée car elle renforce les gouvernements, souvent corrompus, au détriment du secteur privé. C'est le célèbre argument que défendait l'économiste britannique Peter Bauer, aujourd'hui disparu. Certains prétendent que l'aide n'est pas nécessaire car l'épargne et l'investissement privé peuvent et doivent être à l'origine de la croissance économique. Certains autres adoptent une position intermédiaire, à savoir que l'aide fonctionne quand elle est accordée à des pays bien gouvernés. C'est la conclusion de l'étude très influente signée Burnside et Dollar (2000).

Notre avis, argumenté dans le présent rapport, est que l'aide est le plus utile si elle est acheminée vers les pays qui en ont vraiment besoin (ceux, surtout, qui sont piégés dans la pauvreté) et vers des secteurs bien choisis (surtout l'infrastructure et le capital humain). Elle est le plus utile quand elle est accordée à des pays bien gouvernés. Et l'aide utilisée pour soutenir l'investissement public doit compléter l'épargne et l'investissement privé, plutôt que faire concurrence au capital privé.

Bien souvent, les conclusions négatives énoncées au sujet du lien entre l'aide et la croissance économique proviennent d'études de corrélation, portant sur plusieurs pays, entre la croissance économique et le volume de l'aide (ainsi que d'autres variables). On constate souvent que le volume de l'aide ne présente pas de corrélation statistique avec la croissance économique, ce qui amène certains auteurs à conclure que "l'aide est inefficace" pour ce qui est de stimuler la croissance économique. Mais une importante lacune de ces études tient au fait qu'elles tendent à examiner les corrélations entre la croissance et le volume total de l'aide, sans prêter attention à la façon dont celle-ci est effectivement fournie. Plus précisément, une grande partie de l'aide prend la forme d'une assistance technique (pour les consultants dépêchés par le pays donateur), des coûts administratifs de la gestion des organismes bilatéraux et multilatéraux, et de l'aide alimentaire d'urgence. Il n'est pas vraiment surprenant que cette aide ne présente pas de corrélation avec la croissance économique dans le pays bénéficiaire. L'aide alimentaire en particulier est accordée au moment des crises profondes. Ainsi, un calcul de corrélation entre la croissance économique et l'aide alimentaire tendrait à prouver faussement que l'aide amène une diminution de la production vivrière, alors que la conclusion correcte est qu'une diminution de la production vivrière (causée par exemple par la sécheresse) suscite l'aide d'urgence.

Dans une importante étude nouvelle, Clemens et d'autres (2004) corrigent cette lacune typique en ne considérant que les volumes d'aide qui soutiennent effectivement les investissements et les services sur le terrain dans le pays bénéficiaire, en soustrayant donc l'aide d'urgence, l'assistance technique et les autres types d'aide qui ne se traduisent pas par des investissements et des services générateurs de croissance. Ces auteurs constatent que l'aide, si elle est correctement mesurée, contribue notablement à la croissance économique. Cela donne à penser que l'aide est efficace, si elle est bien ciblée et bien gérée, comme soutien direct aux investissements réalisés dans le pays. Bien entendu, il faut que le pays soit suffisamment bien gouverné pour que l'aide soit effectivement affectée à des investissements.

L'aide peut et doit être déboursée d'une façon qui rende cohérentes les incitations des donateurs comme des bénéficiaires à contribuer réellement à un vrai développement. Comme ce rapport l'analyse, il faut que la stratégie de versement de l'aide, pour réussir, comprenne une aide budgétaire aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté reposant sur les objectifs du Millénaire pour le développement. Si dans le passé, la façon dont l'aide est répartie a posé des vrais problèmes, les gouvernements des pays riches comme des pays pauvres tirent actuellement les enseignements de leurs erreurs et s'attachent à trouver des moyens plus efficaces de fournir une assistance financière à ceux qui en ont le plus besoin.

Encadré 8
À grande échelle,
l'aide est efficace
quand elle
est accordée
correctement

En somme, l'aide étrangère peut jouer un rôle constructif énorme en stimulant la croissance et en contribuant à la réduction de la pauvreté si elle est correctement ciblée et gérée et orientée vers les équipements essentiels et le capital humain. Cette conclusion est confirmée par l'expérience du Mozambique, de l'Ouganda et de la Tanzanie, qui ont connu des améliorations spectaculaires de leurs secteurs sociaux financés grâce surtout à l'aide au développement. Le Mozambique est un succès particulièrement remarquable, au cours des 10 dernières années, puisqu'il a obtenu des taux réels moyens de croissance économique par habitant de plus de 5 %, en recevant une aide allant de 20 à 60 % de son PNB chaque année depuis 1993.

Tableau 5

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 aille 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 des 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, Comité d'aide au développement et calculs des auteurs.

	Pays à faible revenu			Pays à revenu moyen		
	Sources bilatérales	Sources multilatérales	Total	Sources bilatérales	Sources multilatérales	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

Chacun de ces problèmes peut être résolu moyennant des mesures déterminées et spécifiques que devraient prendre les partenaires du développement

Les principales priorités des OMD sont systématiquement oubliées

Les programmes de développement, habituellement, oublient 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 des sexes et même à des interventions essentielles telles que la construction d'un réseau routier, l'électricité, le logement, la lutte contre les maladies, la fertilisation des sols et la santé en matière de sexualité et de procréation.

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 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. Des politiques non cohérentes montrent assez 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 la fourniture de l'aide

On donne ici une liste de 10 principes auxquels devraient se conformer les donateurs.

Confirmer les OMD comme cibles opérationnelle concrètes pour les pays concernés

Les organismes multilatéraux et bilatéraux de développement et les autres institutions internationales compétentes doivent déclarer expressément leur appui aux stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.

Différencier l'aide apportée par les donateurs en fonction des besoins de chaque pays

Les gouvernements donateurs devraient différencier les pays de façon que l'aide soit apportée là où elle peut avoir un effet bien réel et de façon que les donateurs ne lèsent pas les pays qui ont réellement le plus besoin d'aide en privilégiant ceux qui ont la vedette pour des raisons géopolitiques. Différents types d'aide sont donc nécessaires pour les pays à revenu moyen, pour les pays bien gouvernés mais néanmoins piégés dans la pauvreté, et les pays se trouvant dans le même piège mais mal gouvernés (encadré 9). Il faut spécialement prêter attention aux pays en guerre et aux pays ayant des besoins particuliers tels que les pays sans littoral et les petits États insulaires.

Encadré 9

Différenciation selon les besoins des pays

Pays à revenu moyen

La plupart des pays à revenu moyen 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 moyen 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 moyen. 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 d'eux actuellement. Dans

(suite à la page suivante)

Encadré 9
Différenciation
selon les besoins
des pays
(suite)

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, ou 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.

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 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 OMD.

Coordonner l'aide technique en fonction des OMD

Les organismes multilatéraux et bilatéraux devraient organiser leur activité technique autour de l'idée d'aider les pays à élaborer et appliquer les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Le Groupe des Nations Unies pour le développement devrait aider les équipes des Nations Unies dans le pays à soutenir la réalisation des OMD dans celui-ci, et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait donc recenser des moyens précis par lesquels l'Équipe de pays aiderait le gouvernement à atteindre les OMD. Nous recommandons que les spécialistes des différentes institutions spécialisées apprennent à compléter leurs connaissances sectorielles par des compétences plus générales de budgétisation au niveau du pays. Nous recommandons aussi de créer des centres techniques régionaux transsectoriels, regroupant des organismes multiples, visant à aider les pouvoirs publics et les équipes de pays à mettre au point, financer et appliquer les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.

Renforcer le Groupe des Nations Unies pour le développement et le système du Coordonnateur résident

Le Coordonnateur résident des Nations Unies dans le pays est le principal représentant des Nations Unies sur place et son bureau doit être considérablement renforcé, soit pour coordonner l'action des différents organismes des Nations Unies au sein de l'Équipe de pays, soit pour gérer une petite équipe technique chargée d'aider le gouvernement à élaborer et à appliquer la stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Les représentants locaux des institutions financières internationales devraient collaborer étroitement avec l'Équipe de pays à l'appui des programmes de réduction de la pauvreté du pays hôte. Le Groupe des Nations Unies pour le développement au siège devrait aider à renforcer les fonctions du Coordonnateur résident.

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

Les niveaux de l'APD devraient être guidés par une évaluation des besoins découlant des OMD, plutôt que par des raisons politiques ou dans le simple souci d'accroître le budget de l'année précédente, comme c'est actuellement le cas. Le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, qui est le partenaire d'instituts locaux de recherche, a entrepris les premières évaluations des besoins d'investissements, en partant de la base, dans chaque pays qu'appellerait la réalisation des OMD. Ces premières estimations doivent être affinées grâce à des processus réels d'analyse 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 seraient de l'ordre de 100 à 110 dollars par habitant par an (voir par exemple les résultats qui concernent le Ghana au tableau 6, page 68). Les pays à revenu moyen sont généralement considérés comme mieux à même de réaliser ces investisse-

La “viabilité de la dette” devrait être redéfinie comme “le niveau d’endettement compatible avec la réalisation des OMD”

ments de leur côté. Mais les 5 pays à revenu faible, même après un coup de collier initial visant à accroître la mobilisation de leurs ressources, auront chacun encore besoin de 40 à 50 dollars d’APD par habitant en 2006, allant jusqu’à 70 à 100 dollars en 2015. Pour assurer la viabilité des programmes, l’aide au développement devrait inclure les dépenses de fonctionnement (dépenses récurrentes telles que les traitements des fonctionnaires, les opérations et l’entretien dans le secteur public) s’ajoutant aux dépenses d’équipement.

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 “le niveau d’endettement compatible avec la réalisation des OMD”, de façon que le pays arrive en 2015 sans un endettement excessif. Pour de nombreux pays pauvres très endettés, cela suppose une annulation totale de la dette, une radiation de 100 %. Pour beaucoup de pays à revenu moyen 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.

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 – les approches sectorielles, l’appui budgétaire direct et le financement multilatéral comme le recommandent le Fonds européen de développement et l’Association pour le développement international (IDA). Les donateurs devraient également d’urgence suivre les effets des décisions qu’ils ont prises dans le programme d’harmonisation de Rome.

Réfléchir aux priorités oubliées et aux biens publics négligés

Les partenaires du développement devraient aider les pays en développement à promouvoir les priorités oubliées comme la santé maternelle, l’égalité des sexes et la santé de la procréation, et promouvoir la production des biens publics jusqu’à présent négligés, notamment le potentiel scientifique à long terme, la gestion de l’environnement, l’intégration régionale et les équipements transfrontières.

Mesurer la cohérence des politiques au regard des OMD

Les donateurs devraient évaluer leurs politiques de développement, leurs politiques étrangères et leurs politiques financières en faisant expressément référence

**Une politique
du commerce
international qui
serait fondée
sur les OMD
devrait aborder
l'amélioration
de l'accès
aux marchés
pour les pays
pauvres, et
l'amélioration
de la
compétitivité
de l'offre pour
faciliter les
exportations
des pays à
faible revenu**

aux OMD. Les donateurs devraient s'imposer des normes de transparence et de cohérence au moins aussi rigoureuses que celles qu'ils attendent 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 indépendantes 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.

Une percée sur le front du commerce mondial

Le commerce est l'une des questions internationales relatives au développement les plus politiquement chargées. Bien qu'il soit extrêmement important, le commerce international n'est pas la solution miracle pour le développement. Ainsi, le slogan "du commerce et pas de l'aide" est tout à fait mal inspiré, en particulier s'agissant des pays les plus pauvres. Les réformes du commerce doivent compléter d'autres parties de la politique de développement telles que l'investissement d'équipement et des programmes sociaux pour assurer la constitution d'une main-d'œuvre en bonne santé et instruite. Comme on l'a indiqué déjà à Monterrey, une politique du commerce international qui serait fondée sur les OMD devrait aborder deux grandes questions générales :

- L'amélioration de l'accès aux marchés des pays riches pour les pays pauvres et amélioration de leurs termes de l'échange.
- Amélioration de la compétitivité de l'offre, pour faciliter les exportations des pays à faible revenu, par une augmentation des investissements d'équipement (réseau routier, électricité, ports) et par la facilitation du commerce.

Pour poser un cadre général de tels progrès, nous recommandons aux dirigeants politiques mondiaux de se mettre d'abord d'accord sur un objectif à long terme relativement commodément éloigné (par exemple 2025) qu'ils retiendraient pour une élimination complète des obstacles au commerce des marchandises, pour une libéralisation substantielle et générale du commerce des services et pour l'application universelle des principes de la réciprocité et de la non-discrimination. À plus court terme, dans le contexte du Programme d'action de Doha pour le développement et des OMD, nous recommandons de se mettre d'accord sur les principaux résultats essentiels suivants avant la mi-2005.

Agriculture

Parmi les problèmes du commerce des produits agricoles, la priorité la plus élevée devrait aller à l'amélioration de l'accès aux marchés, avec de très sensibles réductions des crêtes tarifaires et de l'escalade tarifaire et l'élimination progressive des droits spécifiques sur les exportations des pays à faible revenu (comme le coton). Un engagement contraignant d'abolir les subventions à l'ex-

portation et les dispositifs de prix à deux niveaux devrait également être pris à court terme.

Marchandises non agricoles

Les exportations des pays en développement vers les pays développés se heurtent à des tarifs douaniers qui en moyenne sont quatre fois plus élevés que ceux auxquels se heurtent les exportations des autres pays développés. Les pays en développement souffrent également de leur propre protectionnisme, qui non seulement réduit leur compétitivité sur les marchés mondiaux mais également limite les possibilités d'accroître les échanges entre eux. Dans le Cycle de Doha, les pays développés devraient chercher à lier tous les droits de douane à zéro pour les marchandises non agricoles avant 2015. Un objectif à moyen terme serait de faire que les droits de douane ne dépassent pas 5 % d'ici à 2010. Les pays en développement devraient alors viser eux-mêmes des tarifs nuls en 2025. Si cela est absolument indispensable, les pays les plus pauvres devraient chercher à lier tous leurs droits à un taux uniforme et maximum pour une période raisonnable.

Services

La libéralisation des services nécessite beaucoup d'attention, quant à la nature, au rythme et à l'échelonnement des réformes. La libéralisation du mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services – qui concerne le mouvement temporaire de main-d'œuvre en vue de la fourniture de services – devrait être adoptée en priorité durant le Cycle des négociations de Doha. Nous encourageons les pays en développement à proposer l'engagement d'ouvrir le mode 1 (fourniture transfrontière de services) et le mode 3 (investissements étrangers directs dans les services) en échange d'offres réelles des pays développés concernant le mode 4.

Traitement spécial et différencié

Le traitement spécial et différencié est utile pour les pays en développement qui de façon générale n'ont que des moyens très limités de tirer parti des nouvelles possibilités commerciales et ne peuvent guère supporter les coûts d'ajustement. Il devrait encourager la flexibilité, et du temps et une aide devraient être prévus pour son application. Il faut prévoir une période d'ajustement plus longue à la libéralisation des échanges, et une amélioration technologique. Un "fonds d'aide au commerce" à caractère temporaire, à proportion de l'ampleur de la tâche à accomplir, aiderait à prendre les engagements voulus d'examiner la question des coûts d'ajustement entraînés par l'application du Programme de réforme de Doha.

Compétitivité des exportations des pays en développement

Les pays devraient continuer à viser l'ouverture du régime commercial. Mais ils doivent également continuer à recevoir une aide additionnelle pour pouvoir

Les investissements à réaliser au niveau du pays, l'allègement de la dette et la réforme du régime commercial ne suffiront pas pour atteindre les OMD

surmonter les obstacles qui pèsent sur la production du côté de l'offre, en mettant spécialement l'accent sur les investissements consacrés à la productivité agricole, à l'équipement (réseaux routiers, ports, télécommunications et électricité), et sur les exportations à forte intensité de main-d'œuvre. Cela est d'une importance particulière pour les pays les moins avancés. La compétitivité des exportations ne doit pas être obtenue d'une façon qui encourage des pratiques discriminatoires et coercitives d'utilisation de la main-d'œuvre, et ne portent pas atteinte à l'environnement naturel – ce que serait par exemple une exploitation non viable à terme des forêts ou des pêcheries.

Biens publics régionaux et mondiaux

Les investissements à réaliser au niveau du pays, l'allègement de la dette et la réforme du régime commercial ne suffiront pas pour atteindre les OMD. Les stratégies nationales doivent être liées entre elles et avec des mécanismes internationaux de coordination en vue de la fourniture de biens publics régionaux et mondiaux.

Infrastructure et institutions régionales

Les voisins immédiats d'un pays sont généralement ses principaux partenaires commerciaux. Ces liens peuvent être renforcés par une infrastructure régionale mais aussi par la coopération sur les politiques suivies, et ces deux éléments sont d'importance critique pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté quand la population du pays est faible, qu'il est sans littoral, insulaire en développement, ou fortement dépendant de ses voisins pour l'alimentation, l'eau ou l'énergie. De même, les bassins versants transfrontières, la désertification, la pollution de l'air et la diversité biologique sont des problèmes qui ne peuvent être traités que dans le cadre de stratégies régionales. Et comme bien souvent les conflits locaux ont des répercussions sur des régions entières ou sont alimentés par des tensions régionales, la gestion des conflits suppose une coopération régionale intensifiée pour déceler les risques de conflits avant qu'ils n'éclatent et pour mettre en œuvre des réponses coordonnées, par les pays voisins, pour y mettre un terme.

Pour répondre à ces besoins, nous recommandons que quatre types de biens publics régionaux bénéficient d'une aide internationale et soient intégrés dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD :

- L'équipement de transport, de l'énergie et de gestion de l'eau.
- Les mécanismes de coordination de la gestion des problèmes environnementaux transfrontières.
- Les institutions de coopération économique, notamment pour la coordination et l'harmonisation des politiques et procédures commerciales.
- La coopération politique pour le dialogue régional et la recherche de consensus, dont le Mécanisme d'évaluation intra-africaine est un exemple.

Une stratégie de réalisation des OMD suppose un effort particulier, à l'échelle mondiale, pour renforcer les capacités scientifiques et techniques dans les pays les plus pauvres

Pour accroître la fourniture de biens publics régionaux il faut des investissements importants. Dans les pays à faible revenu, d'ordinaire, cela n'est possible qu'avec un financement extérieur. Les pays doivent également renforcer leurs institutions régionales en rationalisant leurs attributions et en conférant, au besoin, des éléments de souveraineté à de tels partenariats.

Mobiliser la science et la technologie au niveau mondial pour la réalisation des OMD

Les progrès scientifiques et techniques permettent aux sociétés de mobiliser de nouvelles sources d'énergie et de nouveaux matériaux, de lutter contre la maladie, d'accroître les récoltes, de mobiliser et diffuser l'information, de transporter les personnes et les marchandises à plus grande vitesse et avec plus de sécurité, de limiter la taille de la famille aux dimensions souhaitées, et beaucoup d'autres possibilités encore. Ces technologies ne sont pas gratuites. Elles sont le fruit d'énormes investissements sociaux consacrés à l'éducation, la découverte scientifique et des projets technologiques bien définis.

Tous les pays à revenu élevé consacrent des investissements publics à la recherche scientifique et technologique. Malheureusement, les pays pauvres sont essentiellement des spectateurs, ou au mieux des utilisateurs, des progrès technologiques, pertinents pour eux, qui sont réalisés dans les pays riches. Les pays pauvres ont généralement une élite scientifique et technologique très limitée. Leurs chercheurs, leurs ingénieurs souffrent d'un déficit de financement chronique, et s'expatrient souvent pour trouver un emploi satisfaisant dans la recherche scientifique et le développement. Les entreprises privées, de plus, concentrent leurs activités d'innovation sur les problèmes et les projets des pays riches, car c'est là que les chances de profit existent.

Une stratégie de réalisation des OMD suppose donc un effort particulier, à l'échelle mondiale, pour renforcer les capacités scientifiques et techniques dans les pays les plus pauvres, tant pour accélérer leur développement économique que pour trouver des solutions aux problèmes scientifiques des pays en développement eux-mêmes. Il faut renforcer les institutions d'enseignement supérieur. Un effort mondial particulier est également nécessaire pour orienter la recherche-développement vers des problèmes qui se posent expressément dans les pays pauvres, la lutte contre la maladie, les problèmes climatiques, l'agriculture, l'énergie et la dégradation de l'environnement. Or, il existe des perspectives raisonnables de développement de nouveaux vaccins, de nouveaux médicaments contre le paludisme, le sida, la tuberculose et d'autres maladies mortelles dans les pays pauvres. Une amélioration des produits utilisés dans les soins de santé de la sexualité comprendrait notamment des microbicides, de nouvelles méthodes contrôlées par les femmes et des contraceptifs masculins. Une amélioration des variétés agricoles et des systèmes de culture est susceptible d'accroître la productivité des cultures vivrières pluviales. Une surveillance et une prévision précises des variables environnementales aideraient à choisir de

**Beaucoup
de pays
actuellement
considérés
comme trop
pauvres ou
trop en retard
pourraient
pourtant
atteindre
les OMD**

préférence les mesures qui auraient l'impact le plus grand. On peut citer maints autres exemples des effets de la recherche scientifique et technique.

Pour résoudre les problèmes scientifiques les plus pressants, il faut accroître le financement public consacré directement à la recherche. Une estimation préliminaire amène à retenir le chiffre d'au moins 7 milliards de dollars par an, dont peut-être 4 milliards seraient consacrés directement à la santé publique (Commission "Macroéconomie et santé", 2001). Un autre milliard de dollars irait à l'agriculture et l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, avec, pratiquement, un triplement du budget actuel du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI). Un autre milliard de dollars environ iraient à l'amélioration des techniques énergétiques. Et peut-être un milliard de dollars seraient nécessaires pour mieux comprendre les effets saisonniers, pluriannuels et à long terme des changements climatiques.

Une stratégie internationale d'atténuation du changement climatique

Le changement climatique est, du point de vue du développement, un problème important et urgent. Si le réchauffement de la planète ne se ralentit pas, l'incidence des sécheresses et des inondations augmentera sans doute, les maladies à vecteur se propageront plus largement, et de nombreux écosystèmes, comme les mangroves et les récifs coralliens, seront sans doute gravement menacés. En bref, le changement climatique risque d'anéantir les bons résultats obtenus dans la lutte contre la maladie, la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement.

Il faut d'abord bien comprendre le changement climatique et bien connaître les stratégies d'adaptation possibles au niveau des pays; mais il faut aussi atténuer les effets du changement climatique en stabilisant les émissions de gaz à effet de serre, en encourageant la séquestration du carbone et en aidant les pays à s'adapter aux effets de ce phénomène. Des mesures supplémentaires doivent être appliquées pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère dans un avenir proche. Comme il a été décidé à Johannesburg, c'est aux pays qui causent les problèmes qu'il incombe au premier chef d'atténuer les effets du changement climatique et de modifier les autres formes non viables de production et de consommation, par exemple la surpêche, qui menacent les pêcheries à l'échelle mondiale. Ces pays sont avant tout les pays riches et certains des pays à revenu intermédiaire à croissance rapide.

Il faut commencer en 2005 : lancer une décennie de grandes ambitions

Il reste encore un peu de temps, mais à peine pour se lancer vraiment dans la réalisation des OMD. Moyennant une démarche systématique et avec un horizon à 10 ans, beaucoup de pays qui sont actuellement considérés comme trop pauvres ou trop en retard pourraient pourtant atteindre les OMD. Le Projet Objectifs du Millénaire organisé par les Nations Unies recommande vivement

**Il reste encore
un peu de
temps, mais
à peine pour
se lancer
vraiment dans
la réalisation
des OMD**

l'adoption d'un horizon à plus long terme dans les politiques de développement international, de façon à surmonter les difficultés à court terme par une véritable augmentation d'échelle de l'action modifiée pour satisfaire les besoins fondamentaux. Mais la nécessité d'horizons à assez long terme ne doit pas se confondre avec la nécessité d'une action urgente, et ne doit pas faire oublier celle-ci. Sans une percée audacieuse dans l'année qui vient, un grand nombre des pays qui peuvent encore atteindre les OMD à l'horizon fixé verraient leurs efforts voués à l'échec.

En 2005, les grands problèmes de la coopération mondiale dans le choix des politiques doivent être résolus. Le Programme d'action des négociations commerciales de Doha doit aboutir à une vraie percée en ce qui concerne le développement. Des mesures immédiates sont nécessaires pour atténuer la gravité des problèmes environnementaux à long terme, comme le changement climatique et l'épuisement des ressources halieutiques.

Il faut également prendre rapidement des décisions précises pour accélérer la réalisation des OMD. Ce n'est qu'en agissant maintenant que l'on pourra former un nombre suffisant des médecins et des ingénieurs indispensables, accroître la capacité de fourniture des services et créer les équipements nécessaires pour atteindre les OMD. Pour amorcer une décennie de grandes ambitions nous conduisant à 2015, nous recommandons de prendre une série d'initiatives mondiales visant à une première accélération de la réalisation des OMD, de façon à traduire ceux-ci, rapidement, des ambitions aux actes. À cette fin, nous recommandons que tous ces efforts soient entraînés par le Secrétaire général de l'ONU, les contributions des différents organismes des Nations Unies étant coordonnés sous l'impulsion renforcée du Groupe des Nations Unies pour le développement.

Sélectionner les pays à réalisation accélérée des OMD

Les pays en développement très mal gouvernés ne peuvent espérer accélérer la réalisation des OMD par des programmes d'investissement découlant de ceux-ci. Mais la communauté internationale a constaté qu'un grand nombre de pays à faible revenu sont assez bien gouvernés et ont donc le potentiel voulu pour absorber des programmes d'investissement plus ambitieux. En 2005, nous recommandons à la communauté internationale d'accorder à ces pays à faible revenu bien gouvernés le statut de "pays à réalisation accélérée des OMD", et une augmentation massive de l'aide au développement, indispensable pour mettre en œuvre, dans ces pays, les stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD.

Plusieurs critères préexistants pourraient être utilisés pour sélectionner ces pays (encadré 10). Parmi eux figurent les pays qui ont atteint le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPPE (pays pauvres très endettés), ceux qui ont été retenus pour une aide par la *Millennium Challenge Corporation*, des États-Unis, ceux qui ont adhéré au Mécanisme d'évaluation intra-africaine du Nou-

Encadré 10

Le choix des pays à réalisation accélérée des OMD

Le Projet Objectifs du Millénaire mis en place par les Nations Unies recommande d'attribuer à un nombre assez important de pays à faible revenu, qui sont prêts à une augmentation d'échelle de l'action entreprise le statut de pays à réalisation accélérée des OMD. Quatre critères au moins pourraient être utilisés pour choisir ces pays, et la liste en est donnée dans le tableau. L'un des premiers efforts internationaux visant à récompenser la bonne gouvernance par une aide étrangère accrue est connu sous le nom d'Initiative de réduction de la dette des pays pauvres très endettés (PPTe). Dans cette initiative, les conditions d'admission des pays à un allègement de la dette dépendent non seulement de leur fort endettement mais également d'une évaluation commune positive faite par la Banque mondiale et par le FMI de la qualité de la gouvernance et des politiques économiques du pays. Les pays bénéficient d'un allègement de la dette quand ils atteignent le "point d'achèvement" et que la "communauté internationale reconnaît ainsi les progrès satisfaisants qu'ils ont accomplis dans l'adoption de politiques économiques et structurelles rationnelles".

La *Millennium Challenge Corporation* (MCC) des États-Unis offre un second mécanisme d'évaluation et de confirmation des qualités de gouvernance manifestées par un pays comme condition préalable de l'aide qui lui est accordée. La MCC verse des fonds d'aide uniquement aux pays qui passent au-dessus de certains seuils au regard de divers indicateurs de mesure de la gouvernance, de l'effort d'investissement consacré à la santé publique et à l'éducation, et de la qualité des politiques économiques. Seize pays sont déjà admis à bénéficier de programmes d'investissement ambitieux de cette façon. Sept autres pays "proches du seuil" ont été jugés assez désireux d'entreprendre les réformes nécessaires pour améliorer les résultats de leurs politiques, et pourront bientôt bénéficier de l'aide accordée par la MCC.

Un troisième exemple est celui du Mécanisme d'évaluation intra-africaine du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD). Les États membres de l'Union africaine choisissent d'adhérer à ce dispositif pour encourager l'adoption de politiques, de normes et de pratiques susceptibles d'accroître la stabilité politique, la croissance économique, le développement durable et l'intégration économique sous-régionale et continentale, par le partage de données d'expérience et le renforcement de pratiques couronnées de succès, notamment dans le diagnostic des défaillances et l'évaluation des besoins de création de capacités. Un des principaux critères pour adhérer à ce dispositif serait de se soumettre périodiquement à un examen collégial, et de faciliter cet examen pour s'assurer que les politiques et les pratiques des États participants sont bien conformes aux valeurs, codes et normes convenus sur le plan politique et économique et de la gestion des entreprises. Au milieu de 2004, on comptait 23 pays africains qui avaient signé le Mémoire d'accord, première étape vers l'adhésion au dispositif et vers la présentation, pour un examen collégial régulier, de leurs politiques et de leurs institutions.

Le processus connu sous le nom de DSRP (Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté) offre un quatrième mécanisme permettant de sélectionner les pays à réalisation accélérée des OMD. La Banque mondiale et le FMI procèdent à des examens communs, par leur personnel, du degré de réalisation des DSRP et ils ont adressé des félicitations à plusieurs pays à faible revenu. Par exemple, le "DSRP du Mali offre une politique crédible de la réduction de la pauvreté, intégrant pour la première fois les divers programmes menés dans ce pays pour lutter contre la pauvreté dans le cadre d'une politique macroéconomique judicieuse" (IDA et FMI, 2003). Le Burkina Faso, l'Éthiopie, le Ghana, la Mauritanie et le Yémen sont parmi les autres pays récemment salués pour la qualité de leur DRSP. En outre, la Banque mondiale a récemment publié une étude selon laquelle les pays en développement pourraient absorber 30 milliards de dollars d'aide extérieure supplémentaire. L'étude retient un échantillon de 18 pays qui ont récemment "amélioré notablement leurs politiques ... utilisé l'aide de façon productive et ... continuent pourtant à avoir d'importants besoins de développement non satisfaits" (Comité du développement, 2003). L'étude conclut qu'une augmentation sensible de l'aide pourrait être utilisée avec efficacité dans ces 18 pays.

(suite à la page suivante)

Encadré 10**Le choix des pays à réalisation accélérée des OMD***(suite)*

* Désigne un pays à faible revenu.

Sources :

- a. Données téléchargées le 20 décembre 2004 du site www.nepad.org
- b. Banque mondiale, 2003
- c. Données téléchargées le 20 décembre 2004 du site www.worldbank.org
- d. Données téléchargées le 20 décembre 2004 du site www.mca.org

Pays pouvant être candidats à une réalisation accélérée des OMD

Pays	Origine de l'évaluation de la qualité de la gouvernance					
	Pays APRM du NEPAD ^a	Étude sur la capacité d'absorption faite par la Banque mondiale ^b	Le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté existe déjà ^c	Critères retenus par la Millenium Challenge Corporation ^d	Pays ayant atteint le seuil défini par la Millennium Challenge Corporation ^d	Pays ayant atteint le point d'achèvement de l'Initiative PPTE ^e
Afrique du Sud	X					
Albanie		X	X		X	
Algérie	X					
Angola*	X					
Arménie			X	X		
Azerbaïdjan*			X			
Bangladesh*		X				
Bénin*	X	X	X	X		X
Bhoutan*			X			
Bolivie		X	X	X		X
Bosnie et Herzégovine			X			
Burkina Faso*	X	X			X	X
Cameroun*	X		X			
Cap-Vert				X		
Congo, République du*	X					
Djibouti			X			
Égypte	X					
Éthiopie*	X	X	X			X
Gabon	X					
Gambie*			X			
Géorgie*			X	X		
Ghana*	X		X	X		X
Guinée*			X			
Guyana			X		X	X
Honduras		X	X	X		
Inde*		X				
Indonésie*		X				
Kenya*	X				X	
Lesotho*	X			X		
Madagascar*		X	X	X		X
Malawi*	X		X		X	
Mali*	X	X	X	X		X
Maroc				X		
Maurice	X					
Mauritanie *		X	X			X
Moldavie			X			
Mongolie*			X	X		
Mozambique*	X	X	X	X		X
Népal*			X			
Nicaragua *			X	X		X
Niger*			X			X
Nigéria*	X					
Ouganda*	X	X	X		X	X
Pakistan*		X	X			
Paraguay					X	
Philippines					X	
République kirghize*		X	X			
Rwanda*	X		X			
Sao Tomé-et-Principe*					X	
Sénégal*	X		X	X		X
Serbie et Monténégro			X			
Sierra Leone*	X					
Sri Lanka			X	X		
Tadjikistan*			X			
Tanzanie*	X	X	X		X	X
Tchad*			X			
Timor oriental*					X	
Vanuatu				X		
Viet Nam*		X	X			
Yémen*			X		X	
Zambie*			X		X	

Il faut lancer en 2005 un effort mondial majeur de formation professionnelle avant l'emploi afin d'éliminer les contraintes dues aux ressources humaines qui risquent de retarder l'augmentation d'échelle

veau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), ou encore ceux dont l'équipe commune Banque mondiale-FMI a jugé favorablement le degré de réalisation des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). En retenant ces critères et d'autres critères de bons résultats, on obtient une liste d'une bonne vingtaine au moins de pays à faible revenu qui ont des normes en matière de gouvernance suffisantes pour que ces pays soient placés en 2005 sur la voie rapide d'une augmentation d'échelle des investissements découlant des OMD.

C'est avec ces pays où la réalisation des OMD serait accélérée que la communauté internationale, en particulier les donateurs, devront prouver clairement leur engagement à concourir à la réalisation des OMD. Si les donateurs ne peuvent pas apporter l'aide voulue à ces pays pour atteindre les OMD, ceux-ci, en tant qu'entreprises globales, seraient en péril. De plus, le système d'aide internationale au développement doit regrouper les incitations qu'il accorde aux pays où la bonne gouvernance est moins évidente, de façon à montrer à ces pays que les bons résultats sont effectivement récompensés avec un soutien financier compatible avec les OMD.

Établir des Stratégies de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD

Outre l'aide à apporter aux pays retenus à réalisation accélérée des OMD, nous recommandons que chaque pays en développement établisse, avant la fin de 2005, un bilan des besoins correspondant aux OMD et une stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD. Nous recommandons en outre au Secrétaire général de demander à chaque équipe de pays de concourir à ce processus. Très souvent, le résultat sera simplement une version révisée d'une stratégie déjà existante, par exemple, au besoin, le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP). Une telle stratégie devrait prévoir une augmentation des investissements au niveau du village, de la ville et de la grande métropole, un scénario de financement et une stratégie relative à la gouvernance afin d'assurer l'application du programme, la corruption étant réduite au minimum et le respect des droits de l'homme assuré.

Le pays concerné devrait prendre l'initiative et contrôler lui-même l'élaboration de la stratégie de réalisation des OMD en faisant appel aux organisations de la société civile, aux donateurs bilatéraux et aux organismes, programmes et fonds des Nations Unies; aux institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et la Banque régionale de développement. Les contributions des institutions internationales – notamment les institutions spécialisées des Nations Unies, les programmes et fonds des Nations Unies, les institutions de Bretton Woods et les banques régionales de développement – devraient être coordonnées par l'Équipe des Nations Unies dans le pays; et celle-ci devrait collaborer étroitement avec les institutions financières internationales. Au niveau du siège, le Groupe des Nations Unies pour le développement devrait coordonner les activités de tous

les organismes, programmes et fonds des Nations Unies – l'Administrateur du PNUD continuant à jouer un rôle particulier de coordination.

Lancement d'un effort mondial de formation en vue des OMD

Outre l'élaboration de ces stratégies nationales, il faut lancer simultanément, en 2005, un effort mondial majeur de formation professionnelle *avant l'emploi* afin d'éliminer les contraintes dues aux ressources humaines qui risquent de retarder, à court terme, l'augmentation d'échelle. Les organisations internationales et les donateurs bilatéraux devraient travailler avec les pays à faible revenu à la rédaction de stratégies réfléchies et à la production de matériaux de formation qui seraient utilisés dans les villages et dans les villes. Il faudrait aussi désigner des "champions" mondiaux en vue de cette initiative, afin de définir des cibles et de confirmer les engagements internationaux en faveur de la formation et notamment, en priorité :

- Formation de spécialistes, dans les villages, de la santé publique, de la fertilisation des sols, de l'irrigation, de la remise en état des sols, de l'eau potable, de l'assainissement, de l'approvisionnement en électricité, de la réparation des véhicules à moteur, de l'entretien des routes et de la gestion des forêts.
- La formation de personnes capables de gérer la planification des investissements, la budgétisation, les systèmes informatiques, la cartographie de la pauvreté, et de réaliser des bilans des besoins sectoriels.
- La formation d'enseignants, de médecins et d'autres spécialistes qui fourniront des services d'éducation et de santé publique.
- La formation de spécialistes de l'urbanisme, des équipements et des services urbains (approvisionnement en électricité, transport, distribution d'eau, gestion des déchets, zonage industriel) ainsi que les agents de développement communautaire pour promouvoir la participation locale, l'égalité des sexes et la défense des droits des minorités.

Il est important de mettre nettement l'accent sur la formation à court terme de jeunes travailleurs, là où c'est possible, car cela comportera l'avantage supplémentaire de contribuer à les intégrer dans un marché du travail structuré. Cela les aidera aussi à acquérir les compétences indispensables pour participer au processus de développement à plus long terme.

Lancer des initiatives entraînant des gains rapides

Nous avons noté plus haut la possibilité de progrès rapides dans de nombreux domaines : scolarisation, lutte contre la paludisme, repas scolaires, fertilisation des sols pour n'en nommer que quelques-uns. Chacune de ces initiatives devrait être activement promue, et des objectifs ambitieux et précis devraient être fixés à un horizon de trois ans. Par exemple, il serait certainement possible de distribuer à chaque enfant africain habitant une région où le paludisme est endémique, une moustiquaire antipaludique gratuite d'ici à la fin de 2007.

Dans un grand nombre de pays à faible revenu, les ressources intérieures à elles seules ne suffiront pas pour atteindre les objectifs

Il serait également possible de donner à chaque agriculteur de subsistance la possibilité d'appliquer des engrais pour refertiliser ses terres, ou de développer l'agroforesterie ou des techniques voisines d'ici la fin de 2007. Nous avons recensé un grand nombre de ces gains rapides supplémentaires. Les organismes des Nations Unies compétents, aux côtés des organismes bilatéraux et des institutions de Bretton Woods, devraient saisir l'occasion de lancer ces initiatives en 2005.

Faire participer les grands pays à revenu moyen à la réalisation des OMD dans le monde

Les pays à revenu moyen se trouvent eux-mêmes aux prises avec les difficultés de l'élimination de l'extrême pauvreté dans leurs propres territoires mais, dans le même temps, ils commencent à devenir des pays donateurs. Les plus grands de ces pays à revenu moyen souffrent encore de poches de pauvreté qu'ils doivent éliminer. Des dons pour alléger le fardeau de la dette des pays à revenu moyen très endettés pourraient contribuer à ce processus.

Mais les grands pays à revenu moyen – comme l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine, la Malaisie et le Mexique – disposent déjà des connaissances spécialisées qui seraient d'intérêt direct pour les pays plus pauvres. Par exemple, la Chine devrait aider à diffuser largement en Afrique, dans les années qui viennent, ces médicaments antipaludéens à base d'artémisinine. La Chine peut également aider les pays à développer leur transport et d'autres équipements. Le Brésil peut contribuer au développement des pays africains lusophones, notamment par la formation de spécialistes parlant portugais. La Malaisie peut promouvoir une plus grande compétitivité des exportations manufacturières à base de main-d'œuvre et renforcer les dispositifs de diffusion de conseils scientifiques. L'Afrique du Sud a récemment acquis une expérience unique en son genre de l'augmentation d'échelle rapide des équipements et des services de distribution d'eau et d'électricité dans les campagnes. Ce pays pourrait aider d'autres pays d'Afrique à mettre en œuvre d'ambitieux plans d'équipement. De nombreux autres exemples illustrent les très vastes possibilités, à saisir en 2005, de coopération entre pays en développement.

4 Les coûts et les avantages de la réalisation des OMD

Dans l'esprit du Consensus de Monterrey, les pays en développement devront plus activement mobiliser leurs propres ressources pour financer leur stratégie de réduction de la pauvreté reposant sur les OMD, en faisant appel aussi largement que possible aux recettes publiques, aux contributions des ménages et à l'investissement privé. Dans un grand nombre de pays à faible revenu et pratiquement dans tous les pays les moins avancés, les ressources intérieures à elles seules ne suffiront pas pour atteindre les objectifs des OMD. Les questions essentielles sont les suivantes : Combien coûtera la réalisation des OMD?