Document
de recherche
Mai 2011

38

LES OMD APRÈS 2015

Deepak Nayyar

DOCUMENT DE RECHERCHE

38

LES OMD APRÈS 2015

Deepak Nayyar*

CENTRE SUD

MAI 2011

Professeur d'économie, Université de Jawaharlal Nehru, New Delhi (Inde), et professeur éminent à la New School for Social Research, New York. Le présent document est la version révisée d'un texte écrit par l'auteur pour la Banque asiatique de développement, en octobre 2010. Le Centre Sud (Genève, Suisse) le publie en tant que document de recherche. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas forcément les opinions de la Banque asiatique de développement et du Centre Sud ou celles de leurs Comités de direction et d'administration. Je suis reconnaissant envers Sakiko Fukuda-Parr, Gustav Ranis et Jan Vandemoortele pour leurs commentaires constructifs et leurs suggestions pertinentes qui ont sans doute contribué à faire émerger quelques réflexions développées dans ce document. Je voudrai également remercier Yilmaz Akyüz, Shiladitya Chatterjee, Bart Edes et Guanghua Wan d'avoir apporté des commentaires utiles dans une version préalable. Au cours d'un débat lors d'une séance de travail sur les OMD à Séoul (République de Corée) les 16 et 17 août 2010, les participants ont posé des questions et soulevé des problématiques qui m'ont poussé à approfondir la réflexion sur le sujet.

Traduit de l'anglais par Donatienne Villermet

LE CENTRE SUD

En août 1995, le Centre Sud est devenu une organisation intergouvernementale permanente de pays en développement. Le Centre jouit d'une pleine indépendance intellectuelle dans la poursuite de ses objectifs, qui sont de promouvoir la solidarité entre pays du Sud, la coopération Sud-Sud et la participation coordonnée des pays en développement aux forums internationaux. Il prépare, publie et distribue des documents d'information, des analyses stratégiques et des recommandations sur les questions économiques, sociales et politiques internationales concernant les pays du Sud.

Le Centre Sud bénéficie du soutien et de la coopération des gouvernements des pays du Sud et il collabore régulièrement avec le Mouvement des pays non alignés et le Groupe des 77 et de la Chine. Ses études et prises de position sont établies en faisant appel aux capacités techniques et intellectuelles des gouvernements et des institutions du Sud, ainsi que des citoyens de ces pays. Les sessions de travail en groupe et de larges consultations impliquant les spécialistes des diverses régions du Sud, et parfois également du Nord, permettent d'étudier les problèmes courants dans le Sud, ainsi que de partager les expériences et les connaissances.

NOTE :

Les lecteurs sont encouragés à citer ou à reproduire le contenu du présent document de recherche pour leur usage personnel. Cependant, nous leur demandons de bien mentionner le Centre Sud comme source et d'envoyer au Centre Sud une copie de la publication dans laquelle apparaît la reproduction ou citation.

Les opinions exprimées dans ce document n'engagent que le ou les auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Centre Sud ou de ses États membres. Toute erreur ou omission qui pourrait être rencontrée relève de la seule responsabilité du ou des auteurs.

Centre Sud
Ch. du Champ-d'Anier 17
POB 228, 1211 Genève 19
Suisse
Tél. (41) 022 791 80 50
Fax (41) 022 798 85 31
south@southcentre.org
www.southcentre.org

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

I. SITUATION ET CONJONCTURE 2

A. Fondements et portée 2
B. Evaluation des résultats 3
C. Les enseignements de l'expérience 5

II ANALYSE DES OMD : LE FOND ET LA FORME 7

A. Notion de développement 7
B. Comparaison avec d'autres démarches 8
C. Evaluation critique des OMD 9

III QUEL AVENIR POUR LES OMD ? 12

A. Quelles possibilités après 2015 ? 12
B. Autres possibilités 13

IV LE CONTEXTE NATIONAL 15

V LE CONTEXTE INTERNATIONAL 19

VI CONCLUSIONS 23

BIBLIOGRAPHIE 26

INTRODUCTION

Les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) font l'actualité. Cela fait dix ans qu'ils ont été adoptés par les Nations Unies et, fin septembre 2010, des dirigeants politiques du monde entier se réunissaient à New York en Assemblée générale pour débattre de la décennie écoulée et des cinq années à suivre, la durée de vie des OMD. Ceux-ci sont au centre des préoccupations pour différentes raisons. Certains s'attachent au passé pour analyser les progrès accomplis. D'autres s'intéressent surtout au présent pour envisager les conséquences de la crise financière et de la Grande Récession sur l'économie mondiale. D'autres encore réfléchissent à l'avenir et se demandent comment aller jusqu'au bout du parcours. La conjoncture est évidemment importante et les préoccupations le sont aussi. Cependant, l'objectif du présent rapport est autre. Il ne cherche pas à examiner les OMD par une rétrospective mais bien en se projetant dans l'avenir. Cela étant, il n'entre pas dans un débat sur les cinq prochaines années. Le but est de réfléchir aux possibilités et aux choix qui se présenteront après 2015. L'analyse se présente comme suit. Le chapitre I plante le décor avant que le rideau ne s'ouvre. Ce faisant, il commence par présenter les fondements et l'importance des OMD, ébauche les grandes lignes des résultats obtenus jusqu'à présent, et tire les leçons des diverses expériences. Le chapitre II tente d'analyser les OMD en les replaçant dans le champ de réflexion plus large concernant le développement et en les comparant avec d'autres démarches semblables, bien que l'objectif principal soit de parvenir à une évaluation critique de la conception et de l'élaboration des OMD. Le chapitre III se tourne vers l'avenir. Il lance le débat sur l'après-2015 en termes de choix possibles pour esquisser les contours d'un changement nécessaire et souhaitable qui pourrait devenir la base d'un système modifié ou nouveau. Le chapitre IV imagine ce que les pays en développement pourraient faire dans leurs contextes nationaux respectifs pour poursuivre et atteindre les objectifs de développement ancrés dans les OMD. Le chapitre V concerne le contexte international, pour lequel, jusqu'à présent, l'intérêt a été limité et les progrès ont été lents. Il fait apparaître des possibilités de changement positif, mais propose une démarche et un système différents propices au développement.

I. SITUATION ET CONJONCTURE

Les OMD sont nés au Sommet du millénaire des Nations Unies en Septembre 2000 lorsque des chefs d'État et de gouvernement ont adopté la Déclaration du millénaire qui fixe des priorités pour le XXIe siècle.[1] Peu après, début 2001, quelques-uns des principaux engagements de la Déclaration étaient choisis, condensés et présentés en tant qu'OMD. Ils visaient à éradiquer la pauvreté et la faim, assurer l'éducation primaire pour tous, promouvoir l'égalité des sexes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre les maladies courantes, assurer un environnement durable et mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Cette étape décisive était le résultat d'un long cheminement au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui avait commencé par la résolution exposant les grandes lignes de la Stratégie internationale du développement en 1970.[2] Les tentatives pour que la réduction de la pauvreté et l'aide à des conditions préférentielles fassent partie des grandes préoccupations internationales relatives au développement continuèrent. Ce fut même le thème dans les années 1990 d'une série de conférences et de sommets au cours desquels quelques engagements furent pris.[3] C'était également un aboutissement plus tangible de l'histoire.[4] La période comprise entre 1950 et 1980 s'est caractérisée par un bon rythme de croissance économique dans les pays en développement, ce qui constituait une véritable rupture par rapport à l'ère coloniale marquée par la stagnation, sans pour autant que cette croissance ne se traduise par le bien-être des populations. La période allant de 1980 à 2000, époque caractérisée par l'apogée des marchés et de la mondialisation, a contredit les attentes et les promesses des idéologues. La croissance économique dans les pays en développement, sauf en Chine et en Inde, était beaucoup plus lente et instable que les 30 années précédentes. De plus, les inégalités économiques se creusaient incontestablement entre les pays et les populations, tandis que la pauvreté et le dénuement persistaient dans de larges parties du monde en développement. Ainsi, il semblerait que l'expérience en matière de développement au cours des 50 années antérieures ait presque naturellement prédisposé l'an 2000 à la naissance des OMD.

A. Fondements et portée

Les dirigeants mondiaux se sont engagés à faire tout leur possible pour éliminer l'extrême pauvreté. Leur engagement s'inscrivait dans un contexte plus large qui aspirait à relever quatre défis formidables pour l'humanité : le développement et la réduction de la pauvreté, le respect de la démocratie et des droits humains, le maintien de la paix et de la sécurité et la garantie d'un environnement durable. La portée des OMD, en tant que déclaration, était double. En premier lieu, ils décrivaient les dimensions multiples de la pauvreté et du dénuement dans le monde. En second lieu, ils admettaient ce point comme un élément capital parmi les quatre défis mondiaux. C'était une façon de reconnaître explicitement que la

[1] Voir ONU (2000).

[2] Deux résolutions portant sur la Stratégie internationale de développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement ont été adoptées par les Nations Unies en 1970 : elles fixent l'objectif de porter l'aide publique au développement destinée aux pays en développement à 0,7 pour cent du produit intérieur brut (PIB) des pays industrialisés d'ici à 1975 (ONU, 1970).

[3] Pour une analyse des OMD sous un angle historique, se reporter à Jolly (2010).

[4] Rétrospectivement, l'histoire et la conjoncture, renforcées par l'idéologie politique dominante de l'époque, ont clairement entraîné des revirements de la pensée en matière de développement pendant la seconde moitié du XXe siècle, réorientant les stratégies. Cette hypothèse est développée plus loin de façon approfondie par l'auteur (Nayyar, 2008).

réduction de la pauvreté et le développement économique devaient s'appuyer sur les fondements de la gouvernance démocratique, des droits humains et de l'environnement durable dans la paix et la sécurité.

Les OMD étaient importants pour trois raisons. Ils reconnaissaient explicitement que dans le monde un grand nombre d'individus était pauvre et vivait dans le dénuement. Ils constituaient une déclaration de bonnes intentions qui avait pour objectif – dans des délais donnés – de réduire la pauvreté afin d'améliorer les conditions de vie des plus démunis et des exclus. Ils apparaissaient comme une tentative pour mettre ce problème récurrent, qui avait jusqu'alors une dimension essentiellement nationale, dans le programme pour le développement de la coopération internationale. Ces trois aspects réunis ont créé un mécanisme, même s'il est implicite, pour orienter le progrès vers la poursuite des objectifs énoncés. En effet, certaines cibles étaient quantifiées par rapport à un horizon temporel déterminé. Ainsi, en principe, les gouvernements nationaux pouvaient être appelés à rendre compte de leurs actions aux populations de leurs pays, comme la communauté internationale pouvait être appelée à rendre compte de ses actions aux gouvernements nationaux. Cependant, dans la pratique, cette responsabilité était limitée, car les parties concernées – populations ou pays pauvres – qui auraient pu l'invoquer n'avaient simplement pas la possibilité de s'exprimer et encore moins le pouvoir de sanctionner.

Rétrospectivement, il semblerait que les OMD aient été utilisés à des fins tactiques pour sortir la Déclaration du millénaire des oubliettes.[5] C'est le sort fréquent des sommets, événements ou déclarations qui retiennent l'attention jusqu'à ce que le temps les efface des souvenirs. Les OMD ont été extraits du texte de la Déclaration, beaucoup plus long, et présentés de façon distincte, ce qui leur a permis de se forger leur propre identité. Pourtant, les circonstances ont fait que les OMD n'ont finalement pas rempli leur finalité stratégique majeure qui était de changer le discours sur le développement.[6] Il est cependant clair que les OMD, comme l'indice de développement humain (IDH) dans une large mesure, ont frappé la conscience collective, et ce pour des raisons presque évidentes : une simplicité attrayante, des cibles mesurables, des objectifs faciles à comprendre et de bonnes intentions auxquelles personne ne saurait s'opposer. Ce n'est pas une surprise si les OMD ont reçu un large soutien au plan international de la part de parties prenantes très diverses. L'engagement de la communauté internationale était naturel, de telle sorte que les institutions multilatérales et les organisations internationales ont prévu des temps de rencontre pour continuer les discussions et mesurer les progrès réalisés. La participation des gouvernements au plan national était également inévitable, puisque les mécanismes politiques internes et les organisations de la société civile sont apparus dans le décor. Cependant, l'intérêt, voire la participation, s'est rapidement étendu aux médias, aux chercheurs en politiques, aux entités du secteur privé et aux citoyens sensibilisés, un peu partout.

B. Évaluation des résultats

La conjoncture actuelle est particulièrement importante pour examiner les progrès accomplis dans la réalisation des cibles fixées dans les OMD. En septembre 2010, cela a fait dix ans que le Sommet du millénaire a eu lieu et que le cap a été mis sur septembre 2015 pour la réalisation des objectifs. Les deux tiers du premier cycle de vie des OMD, tels qu'ils ont été conçus, sont ainsi passés. De plus, si 1990 est considérée comme l'année de départ et 2015 comme la dernière année pour parvenir à l'objectif décidé en 2000, il ne reste plus qu'un

[5] La signification politique de cette finalité tactique est soulignée dans Vandemoortele (2010)
[6] Se reporter à Vandermoortele (2010) et Fukuda-Parr (2010)

cinquième de l'horizon temporel des 25 années initialement prévues pour l'accomplissement des objectifs. Or ce n'est pas tout. Les incidences des crises financière, alimentaire et environnementale survenues à peu près au même moment sont naturellement devenues des sujets de préoccupation. Cette triple crise aura inévitablement des répercussions sur la réalisation des OMD. C'est donc un moment propice pour la réflexion, ou l'introspection, sur ce qu'il reste à faire avant 2015 et ce qu'il faudrait faire après 2015.

Les tentatives d'évaluation des progrès des OMD sont à l'origine de nombreux écrits.[7] Il serait trop long d'ouvrir un débat à ce stade car la finalité de ce rapport est quelque peu différente. Cela étant, il est important de reconnaître que, jusqu'à présent, les résultats sont inégaux et mitigés. Des progrès peuvent être constatés : certains pays ou régions ont plus avancé que d'autres, de même pour certains objectifs par rapport à d'autres. Bien que la poursuite de certains objectifs ait reculé dans certains pays, il n'y a pas eu de régression générale. Dans certains domaines, il peut y avoir eu une amélioration en termes de portée mais une détérioration en termes qualitatifs. Dans quelques autres domaines, la route est encore longue.

Cela vaut la peine de signaler que l'état d'avancement des OMD diffère d'une région à l'autre et au sein même des régions, tout comme il diffère d'un pays à l'autre et au sein même des pays. Concernant les différences interrégionales, les données disponibles montrent que, dans l'ensemble, l'Amérique latine est la plus proche du but, l'Afrique la plus éloignée, tandis que l'Asie se trouve au milieu bien qu'elle ait fait davantage de progrès en matière de réduction de la pauvreté que d'autres régions.[8] Les différences à l'intérieur même des régions existent partout mais sont frappantes en Asie. Étant donné le large éventail d'objectifs, dans l'ensemble, l'Asie de l'Est et l'Asie du Sud-Est sont plus près des objectifs fixés tandis que les pays les moins avancés (PMA) et les îles du Pacifique en sont plus loin. L'Asie du Sud se trouve quelque part entre, bien qu'elle ait fait des progrès notables en matière de réduction de la pauvreté.[9] Il n'est pas surprenant que l'état d'avancement de la plupart des objectifs, pris individuellement, révèle des différences plus marquées entre les pays. Cependant, en général, les pays qui font plus de progrès, ou moins de progrès que la moyenne suivent cette tendance dans la plupart des objectifs. Qui plus est, les résultats ne dépendent pas forcément du taux de croissance économique. Pour compléter ce tableau, il faut reconnaître qu'il y a de fortes différences dans la réalisation des objectifs à l'intérieur même des pays, si une distinction est faite entre hommes et femmes, garçons et filles, et secteur rural et secteur urbain. En règle générale, il existe des préjugés défavorables aux femmes ou aux filles et au secteur rural.[10]

Il est manifestement difficile d'évaluer des résultats avec autant d'objectifs. La tâche serait sans doute un peu plus aisée en se concentrant sur la sélection d'un petit nombre d'objectifs. Une étude intéressante a été menée en choisissant quelques indicateurs comme le taux de mortalité chez les moins de 5 ans, la proportion d'enfants en insuffisance pondérale, le taux net de scolarisation dans le cycle primaire, le rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire et la proportion d'accouchements réalisés par un agent de santé formé. Ces indicateurs ont été jugés à la fois pertinents, fiables et représentatifs. Les dernières données disponibles en provenance des bases de données mondiales permettent d'estimer que,

[7] Se reporter par exemple à ONU (2009), PNUD (2010), CESAP-BAsD-PNUD (2010), ONU (2010).
[8] Se reporter à ONU (2009) et CESAP-BAsD-PNUD (2010).
[9] Pour une étude plus approfondie, avec des données à l'appui, se reporter à CESAP-BAsD-PNUD (2010).
[10] Ces préjugés fondés sur le sexe et le secteur d'activités sont caractéristiques du processus de développement pratiquement partout. Il n'est pas surprenant que les données disponibles sur l'évolution des OMD aillent dans ce sens. Se reporter, par exemple, à ONU (2009) et CESAP-BAsD-PNUD (2010).

en ce qui concerne les indicateurs choisis, le monde a atteint 40 pour cent des cibles visées par les OMD en une période représentant 70 pour cent de l'horizon temporel considéré.[11] Il ne reste donc que 30 pour cent du temps pour parcourir 60 pour cent du chemin. Évidemment, une telle estimation n'est, au mieux, qu'approximative, car elle repose sur une opération sélective relevant du choix des indicateurs et sur l'agrégation d'indicateurs. Cependant, elle permet de se faire une idée du trajet effectué jusqu'à présent et de la distance à parcourir pour arriver à destination.

Des études, qui sont menées pour mesurer la réalisation de l'ensemble des objectifs, confirment que les progrès accomplis jusqu'à présent ne sont pas suffisants pour atteindre les cibles visées en 2015. C'est pourquoi il a été allégué que pour mesurer le degré de mise en œuvre des OMD, il ne s'agit pas tant de se demander si les cibles peuvent être atteintes, mais de vérifier que la progression vers les objectifs s'accélère. Dans une grande partie des pays, les indicateurs prouvent que les progrès n'ont pas été plus rapides. En effet, il y a beaucoup plus de pays dans lesquels la mise en œuvre de la majorité des objectifs n'a pas progressé que de pays dans lesquels la mise en application s'est accélérée.[12] Par exemple, alors que l'amélioration de l'accès à l'eau potable est considérée comme un succès des OMD, seulement un tiers des pays a obtenu plus de résultats dans ce domaine.

C. Les enseignements de l'expérience

Les leçons à tirer du vécu des OMD à ce jour sont multiples et complexes. Certaines proviennent des expériences diverses parmi les pays. D'autres émergent de la différence de progression d'un objectif à l'autre. D'autres encore sont soulignés par des analystes. Il est donc difficile d'extraire des généralités, même si certains éléments communs apparaissent dans des propositions d'actions correctives et de réflexions nouvelles.

Sur la base de l'expérience acquise à ce jour, l'ONU a mené des études et préconise des actions correctives dans le programme concernant les OMD pour la période 2010 à 2015.[13] Les mesures et les stratégies décrites pour accélérer le rythme de progression vers la réalisation des OMD comprennent notamment : la stimulation de la croissance économique universelle et de la croissance économique axée sur les populations pauvres, la hausse des investissements publics dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'assainissement et des infrastructures, l'élargissement de la protection sociale et des programmes en matière d'emplois destinés aux pauvres, la création de plus nombreuses possibilités économiques et sociales pour les femmes et les filles afin d'accroître leur participation et leur autonomisation, la mise en avant de la mobilisation des ressources nationales pour financer la poursuite des objectifs, l'aide à la bonne gouvernance nationale et le maintien de la coopération internationale, en insistant sur la notion d'aide, pour favoriser un contexte propice à la réalisation des OMD. Ces incitations ne sont pas inédites. La plupart étaient sous-entendues dans les OMD, quand elles n'étaient pas écrites noir sur blanc. Cependant, les résultats et les expériences ont souligné l'importance de ces mesures correctives.

---

[11] Se reporter à Vendemoortele (2010).
[12] Pour une étude plus approfondie avec des données à l'appui, se reporter à Fukuda-Parr et Greenstein (2010).
[13] Voir en particulier PNUD (2010). Voir également ONU (2009), ONU (2010), et CESAP-BAsD-PNUD (2010).

Les leçons les plus intéressantes entraînent unanimement vers une révision de l'ensemble des OMD. Les OMD sont fortement interdépendants, de telle sorte qu'une avancée plus rapide vers un objectif entraîne souvent une avancée plus rapide vers les autres. Ces synergies importantes engendrent un processus de causalité cumulative qui pourrait aller jusqu'au cercle vertueux mais qui, à l'inverse, pourrait aussi se transformer en cercle vicieux. Les stratégies de développement à vocation locale et participative réussissent, car les parties prenantes s'approprient des projets. A l'inverse, les mesures et les programmes conçus par des donateurs et des conseillers extérieurs sont souvent voués à l'échec. L'égalité des sexes en matière d'accès à l'éducation, à la santé, aux droits à la propriété et à la participation politique accélère les progrès vers la réalisation des OMD. Il est nécessaire d'investir dans l'éducation, la santé, l'eau et les conditions sanitaires, pour ce qui est de l'offre, mais cela ne suffit pas à moins que des mesures ne viennent en appui du côté de la demande, comme la suppression des frais d'utilisation, dont les pauvres doivent s'acquitter. La réduction de la pauvreté est plus facile lorsqu'elle est appuyée par une amélioration de la productivité, la hausse des salaires et la création d'emplois dans le secteur agricole. Ces démarches peuvent s'accompagner d'interventions ciblées allant de programmes en matière d'emplois à la protection sociale. Il ne fait aucun doute que la mobilisation des ressources nationales n'est pas seulement la principale source mais aussi le seul moyen durable pour financer les OMD. La coopération internationale pour le développement doit, certes, être plus efficace dans le domaine de l'aide au développement à des conditions favorables, mais elle a surtout besoin de créer un contexte international propice au développement dans les pays pauvres.[14]

Dans ces circonstances, il faut reconnaître que les discussions sur les OMD, comme les débats à propos du développement, sont souvent influencées par des conceptions idéologiques. C'est pourquoi, les leçons tirées de l'expérience, surtout dans la pensée orthodoxe, sont sélectives et partiales. L'opinion s'accorde pour dire que les OMD sont réalisables partout où la croissance économique est rapide, l'aide internationale conséquente et la gouvernance bonne. La morale de l'histoire est que le développement humain est étroitement lié à la croissance, à l'aide ou à la gouvernance. D'après cette vision du monde, si les pays ont peu progressé dans la réalisation des OMD c'est parce que la croissance, l'aide et la gouvernance étaient faibles.[15] Cette explication des résultats est trop simpliste, voire caricaturale. Dans les faits, il peut y avoir croissance sans que les pauvres n'en profitent, l'aide peut être marginale quand elle n'est pas inadaptée, et la qualité de la gouvernance pourrait relever de la conséquence plutôt que de la cause du développement. Les raisonnements basés sur la croissance, l'aide et la gouvernance ont cela en commun qu'ils font croire que le programme d'action des OMD concerne surtout les mesures et le développement économiques. De cela découle la conviction implicite qu'il existe des méthodes plus appropriées pour chaque domaine et qu'elles peuvent être reproduites, ou adaptées, dans l'espace et dans le temps. Cette croyance repose sur un idéal pratique mais inapproprié. En réalité, les résultats économiques sont issus de processus politiques et de transformations sociales. C'est pourquoi, il est erroné de se concentrer sur l'économie en faisant abstraction du système politique et de la société.

[14] Ces enseignements apparaissent également dans les études de l'ONU déjà citées et dans des études scientifiques.

[15] Cette vision du monde est analysée de façon lucide et critique dans Vandemoortele (2010)

II ANALYSE DES OMD : LE FOND ET LA FORME

La démarche qui consiste à replacer les OMD dans le champ de réflexion plus large concernant le développement est non seulement judicieuse mais également importante, car elle permet d'analyser les OMD sur deux plans. Dans un premier temps, il s'agit de comparer les OMD et d'autres démarches qui s'intéressent également à la notion de développement. Dans un second temps, il est indispensable de décomposer les limites des OMD pour avoir des points de repère permettant d'évaluer les résultats dans le domaine du développement.

A. Notion de développement

Il est à la fois nécessaire et souhaitable de réfléchir, même brièvement, à la signification intrinsèque de la notion de développement, car le programme d'action pour le développement s'est malheureusement amoindri au fil du temps tant sur le plan théorique que pratique. Il en a été de même pour sa signification et le pourquoi de son intérêt. Le développement économique est évidemment un sujet qui a été traité en long et en large, sans pour autant qu'une définition limpide de la notion de développement s'en dégage. Les opinions sont très variées et les points de vue ont évolué au fil du temps. [16]

Au début des années 1950, la pensée classique assimilait le développement à la croissance du produit intérieur brut (PIB) ou PIB par habitant. Les premières études mettaient l'accent sur la croissance économique et l'accumulation du capital à l'échelle macroéconomique. Les études actuelles insistent sur l'efficacité économique et les hausses de productivité au plan microéconomique. L'argument sous-jacent est que la croissance et l'efficacité économiques sont non seulement nécessaires mais également suffisantes pour donner lieu à une amélioration des conditions de vie des populations. De temps à autres, des voix dissidentes s'opposaient aux idées conventionnelles pour proposer d'autres indicateurs de développement, mais ceux-ci étaient largement ignorés par les économistes classiques. Et, plus de 50 ans après, le développement est toujours mesuré principalement par la croissance économique ou la hausse du PIB par habitant.

Le début des années 1970 a été marqué par l'apparition d'études proposant d'autres indicateurs de développement comme la réduction de la pauvreté, des inégalités et le chômage qui permettraient d'évaluer l'évolution de la qualité de vie.[17] Ce courant de pensée est allé plus loin en défendant l'idée que le développement devait se traduire par une amélioration des conditions de vie de la population. Il devait ainsi assurer la satisfaction des besoins humains fondamentaux pour tous : pas seulement l'alimentation et l'habillement, mais également le logement, l'accès aux soins de santé et à l'éducation.[18] L'attention a été attirée sur le fait que cette proposition simple mais forte est souvent oubliée dans les domaines de préoccupation classique de l'économie. Ce courant de pensée a abouti à des écrits et à un indice du développement humain.[19]

---

[16] Pour une analyse plus détaillée, se reporter à Nayyar (2007).
[17] Voir, par exemple, Baster (1972), Seers (1972) et Morris (1979).
[18] Voir Streeten (1981) et Stewart (1985).
[19] Il existe de nombreux écrits sur le sujet. Une analyse des fondements conceptuels est donnée dans Sen (1989) et Haq (1995). Se reporter à Anand et Sen (1994) pour une analyse des questions se rapportant à la méthodologie et aux mesures.

A la fin des années 1990, Amartya Sen a donné la conception la plus globaliste qui soit en abordant le développement comme liberté : il s'agit d'un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus pour leur bien-être économique, leur ouverture sociale et leurs droits politiques.[20] Ces libertés ne constituent pas seulement les fins principales du développement ; elles constituent également les principaux moyens pour atteindre le développement. De plus, il existe de fortes interconnexions entre les différentes libertés. Les libertés politiques aident à promouvoir la sécurité économique. L'ouverture sociale entraîne la participation économique. Le bien-être économique soutient les structures sociales et renforce les droits politiques. De cette manière, les différentes sortes de libertés se renforcent les unes les autres.

L'objectif du développement est, en définitive, de créer des conditions pour que la population puisse bénéficier d'une bonne qualité de vie. Le développement doit donc apporter à tous les hommes et à toutes les femmes les droits, les possibilités et les moyens dont ils ont besoin pour faire le choix eux-mêmes de mener une vie décente. Bien que tout le monde reconnaisse l'importance de cet idéal de développement ou de sa conceptualisation, ce sont les aspects tangibles ou mesurables qui prédominent dans la pratique générale et dans la conscience collective. Le revenu par habitant n'est qu'un calcul arithmétique. Les indicateurs sociaux sont également des moyennes statistiques. Cependant, aucun ne permet d'apprécier le bien-être des pauvres. Même l'indice de développement humain n'y échappe pas tout à fait. Les chiffres sont certainement importants, mais ils ne devraient pas influencer notre réflexion sur le développement, bien qu'en réalité ils le fassent. Il en résulte une mauvaise orientation des efforts, qu'il faut rectifier sur plusieurs plans. Il est indispensable de faire la distinction entre les moyens et les fins. La croissance et l'efficacité économiques sont des moyens. Le développement est, lui, une fin. Les études sur le développement ont tendance à se concentrer sur la partie économique. Néanmoins, les données agrégées dissimulent souvent plus qu'elles ne révèlent. Il est donc important de se centrer sur les populations plus que sur les pays.

B. Comparaison avec d'autres démarches

Rétrospectivement, il apparaît que les OMD sont le résultat de l'évolution de la pensée sur la notion de développement. En effet, même si leur origine remonte plus directement au moment où la notion de développement humain a pris de l'importance, il semblerait que les OMD renvoient également à des aspects antérieurs à cette notion qui mettaient l'accent sur l'amélioration de la qualité de vie, la réduction de la pauvreté, des inégalités et du chômage, l'importance donnée aux indicateurs sociaux de développement, ou l'accent mis sur la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Il est donc nécessaire d'examiner les OMD à la lumière d'autres démarches ayant des préoccupations semblables, comme le développement humain, les droits humains, la sécurité des individus, le développement durable ou, de façon plus large, le développement en tant que liberté. Ces conceptions, encore défendues actuellement, sont bien sûr apparentées et elles sont plus complémentaires que substituables.

En réalité, les premiers Rapports sur le développement humain prônaient des plans d'action fixant des cibles destinées à influer sur les allocations de ressources provenant des gouvernements nationaux et sur l'aide au développement provenant des institutions internationales. L'idée d'objectifs internationaux a également émergé au cours de plusieurs conférences internationales pendant les années 1990. Les OMD, qui faisaient partie de la Déclaration du millénaire en septembre 2000, fixèrent un certain nombre de priorités pour le

[20] Voir Sen (1999).

développement humain sous forme d'objectifs mondiaux mesurables, à chaque fois que cela s'avérait possible, à réaliser selon un calendrier précis. Les objectifs se voulaient sélectifs plus qu'exhaustifs. De plus, ils visaient à atteindre des niveaux critiques minimaux, si bien qu'ils étaient centrés sur les pays et les populations pauvres du monde.

Compte-tenu de leurs origines, les OMD peuvent être replacés dans le contexte plus large d'autres conceptions semblables, même si plus vastes, du développement.[21] Les OMD sont peut-être la plus restreinte des conceptions dans la mesure où un certain nombre d'objectifs ont été arrêtés par la communauté internationale, des objectifs tournés vers les pays en développement et, plus particulièrement, vers leurs populations pauvres. Au contraire, les conceptions des droits humains et de sécurité des individus ne sont pas limitatives et concernent tous les pays et toutes les populations. De la même façon, le développement durable est vaste de par sa définition et sa portée, car il concerne tous les pays et toutes les populations, y compris les générations futures. La conception de développement humain est évolutive et sa portée universelle, car elle intègre tous les pays et toutes les populations tout en donnant une certaine priorité à l'égard des pauvres, mais sa méthode de calcul et sa composition doivent être adaptées aux échelles nationales, plus qu'à l'échelle mondiale. Le concept de développement humain est clairement le plus complet, car il intègre des éléments de chaque démarche en mettant l'accent sur les libertés qui sont à la fois les parties intégrantes du développement humain et les moyens de l'atteindre.

Il semblerait que les OMD découlent du modèle de développement humain qui se préoccupe du bien-être des individus. La démarche est semblable à celle de l'indice de développement humain. Les OMD sont pourtant plus nombreux et moins précis. Certaines cibles sont quantitatives et d'autres sont qualitatives. Cependant, de par leur philosophie, il s'agit dans les deux cas de fondements représentant un idéal et de critères destinés à attirer l'attention. Il serait possible de dire que les OMD englobent un message normatif – ce qui est souhaitable – et un message politique – ce qui est réalisable. L'ensemble de ces deux caractéristiques leur assure leur « raison d'être ».

C. Évaluation critique des OMD

Pour pouvoir faire une évaluation des OMD, en tant que cadre de référence pour la réflexion sur le développement, ou pour le suivi des progrès, il faut commencer par se centrer sur leur conception et leur configuration, puis procéder à une analyse de leurs forces et faiblesses tirées de l'expérience.

En termes de fond, il existe deux problèmes essentiels. Tout d'abord, les OMD déterminent un résultat attendu mais n'indiquent pas la façon de réaliser les objectifs. Autrement dit, les OMD mentionnent une destination sans préciser le trajet à suivre. Ensuite, les OMD sont fixés sans faire référence aux conditions de départ ; or le résultat d'un pays dans un lapse de temps donné dépend, au moins en partie, de là où il part. Les objectifs mondiaux établis comme des références, mais souvent compris comme des cibles, ne prennent pas en compte non plus le fait qu'il puisse y avoir des différences notables dans les priorités nationales. En somme, les OMD s'attachent à comparer un état peu souhaitable et un état souhaitable, mais ne reconnaissent pas l'importance du processus de changement, ou l'étape de transition, d'un état à l'autre. La séparation implicite entre la fin et les moyens constitue le problème. Cependant, ce n'est pas tout : il existe une autre contrainte fondamentale. Les

[21] Pour une analyse plus détaillée, voir Fukuda-Parr (2010a). Voir également PNUD (2010a).

OMD sont fixés en termes de données agrégées ou de moyennes qui occultent souvent plus qu'elles ne révèlent, car il n'est pas fait référence aux résultats répartis. La représentation des indicateurs sociaux de développement par des moyennes arithmétiques ou statistiques donne un indicateur global unique, mais ne peut refléter le bien-être des pauvres, dont la plupart se situent largement en dessous d'une ligne tracée à partir d'une moyenne. Ainsi, pour donner une évaluation pertinente de l'évolution des conditions de vie des populations, il faut reconnaître l'existence des inégalités plutôt qu'en faire abstraction. La « tyrannie des moyennes » peut être décevante, quand elle n'est pas trompeuse. Il est indispensable de ventiler les résultats pour mettre en évidence les réalités distributives.[22]

En ce qui concerne la forme, il existe trois limites fondamentales. Tout d'abord, une multiplicité d'intentions qui se traduisent par 8 grands objectifs, 18 cibles quantifiables (à présent elles sont passées à 21), et 48 indicateurs (passés à 60). Ensuite, les objectifs sont définis de plusieurs manières différentes. Certains sont fixés en termes proportionnels : réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la pauvreté ou de la faim, réduire de deux tiers le taux de mortalité infantile, réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle, ou réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base. D'autres objectifs sont donnés en termes universels : éducation primaire pour tous, égalité des sexes dans l'enseignement, possibilités pour tous de trouver un travail décent et productif ou accès universel à la médecine procréative. Cependant, d'autres objectifs figurent comme des déclarations d'intentions : réduire l'appauvrissement de la diversité biologique ou améliorer les conditions de vie des habitants des taudis. Enfin, certains indicateurs, en particulier le taux de pauvreté, ne sont pas adaptés ou pourraient être trompeurs. Les conséquences de ces trois limites sont presque évidentes, mais elles méritent tout de même d'être éclairées.

La multiplicité des objectifs, sans compter leur redondance et leur chevauchement, veut qu'il soit difficile de suivre les progrès effectués dans leur ensemble. Le principe implicite des cibles visant une diminution proportionnelle est que le progrès est linéaire. Or, il ne l'est pas. Si le but recherché est de diminuer de moitié la proportion de la population vivant dans la pauvreté, les circonstances seront différentes en fonction du niveau de départ, selon qu'il se situe à 60 ou à 20 pour cent. Par conséquent, les cibles risquent d'être trop ambitieuses pour certains et trop modestes pour d'autres.[23] Le problème qui se pose avec des cibles qui visent des accès universels est que les résultats sont définis de façon binaire, rendant difficile toute distinction entre des résultats qui affichent un léger progrès et ceux pour lesquels le progrès est plus marquant. Les cibles qui sont présentées comme des déclarations d'intentions peuvent être interprétées de façon distincte par des populations différentes et sont très difficiles à suivre. Ces problèmes sont souvent accentués par des difficultés dans les façons de mesurer qui varient selon les objectifs. Dans certains pays et pour certains indicateurs, les statistiques ne sont pas suffisamment fiables. Pour d'autres pays et d'autres indicateurs, elles n'existent pas toujours. Dans le cas d'indicateurs inadaptés, comme la proportion de populations en dessous du seuil de pauvreté défini, l'inconvénient est quelque peu différent. La mesure de ces indicateurs risque de passer à côté de l'essentiel, faussant leur interprétation.[24] Le

[22] Pour une analyse plus détaillée de l'importance des inégalités dans le contexte des OMD, voir Fukuda-Parr (2010), et Vandemoortele et Delamonica (2010).

[23] Il a été établi de manière convaincante que les OMD ont mis la barre trop haut pour les pays d'Afrique subsaharienne. Se reporter, par exemple, à Easterly (2009). Voir également Vandemoortle et Delamonica (2010), qui soulèvent ostensiblement cette limite des OMD: « la question de savoir si c'est l'Afrique qui manque les cibles ou le monde qui passe à côté de la véritable problématique se pose. »

[24] Voir Gaiha (2003) et Reddy et Heuty (2008). Ces critiques sont fondées. Cependant, il faut reconnaître que le problème vient en partie de la définition de pauvreté dans la règle du dénombrement. Quelque soit le seuil de

problème ne réside pas simplement dans le fait que la comptabilisation des pauvres, même si elle fait l'objet d'une grande rigueur, entraîne souvent des écarts conséquents à cause de la méthodologie et des statistiques utilisées. L'accent mis sur la réduction de la pauvreté pourrait être trompeur si les populations vivant dans le dénuement de façon récurrente ou largement en dessous du seuil de pauvreté ne sont pas prises en compte.

Les limites des OMD en tant que concept, que ce soit dans leur fond comme dans leur forme, apportent des bases pour une évaluation des OMD, en tant que cadre de référence. Il serait trop long de tenter ici une évaluation ne serait-ce que systématique, encore moins d'en faire une évaluation exhaustive. Cependant, il est important de souligner quelques points. Tout d'abord, leur faiblesse fait leur force. Les OMD sont simples, percutants et acceptables, car ils ont en partie des finalités auxquelles personne ne saurait s'opposer. En même temps, cette force est également leur faiblesse, car ils sous-entendent une démarche universelle. Cette fragilité est accentuée par le fait que les moyens pour réaliser les OMD sont passés sous silence. Ensuite, les OMD ont été associés à des conséquences involontaires, essentiellement parce qu'il a été mis un accent inadéquat sur l'accélération du taux de croissance économique et la mobilisation de financements extérieurs destinés aux domaines sociaux. Ce problème est imputable, en partie, à l'importance donnée aux finalités et à l'omission faite des moyens de les atteindre. La pensée économique traditionnelle et les actions économiques orthodoxes ont simplement occupé ce terrain libre. Ce n'est pas surprenant, compte-tenu de l'idéologie prédominante de notre époque. Au cours du processus, les valeurs essentielles inhérentes aux OMD, qui découlaient du modèle de développement humain, se sont égarées.[25] Enfin, il semblerait que les OMD n'aient pas été compris, utilisés et adaptés comme ils auraient dû l'être.[26] Malentendu il y a car les cibles mondiales des OMD sont souvent utilisées comme une grille pour estimer les réalisations de régions différentes ou de pays précis alors que les OMD étaient destinés à être des cibles collectives pour le monde entier sans nécessairement devoir être atteintes par chaque pays. En réalité, les pays devaient adapter les OMD à leur propre contexte, en fonction de leurs situations initiales et de leurs priorités nationales. Les OMD ont été mal utilisés dans la mesure où ils ont été récupérés par une vision du développement centrée sur le donateur. L'importance du financement extérieur dans la poursuite des OMD est alors devenue disproportionnée. Le centre des attentions s'est également détourné des gouvernements nationaux pour se diriger vers la communauté internationale. Or la réussite ou l'échec dans la poursuite des OMD dépend largement de ce qui se passe dans les pays, où les gouvernements sont en même temps responsables et redevables des résultats. Les OMD ont été également détournés par la conception idéologique du développement issue de l'orthodoxie prédominante. Les OMD exposent les finalités. L'omission des moyens pourrait être attribuée à deux raisons compréhensibles : d'un côté, la reconnaissance du fait que la notion de développement possède des particularités spacio-temporelles ; de l'autre, l'acceptation de l'existence de différences réelles d'opinions sur les stratégies de développement à mettre en place de sorte qu'un consensus politique sur les moyens serait très difficile, voire impossible, à trouver. Le courant orthodoxe a toutefois profité de cette omission pour se faire entendre et a exercé son influence pour mettre l'accent sur la croissance plus rapide et une aide accrue.

---

pauvreté, ceux qui se situent en dessous sont pauvres et ceux au-dessus ne le sont pas. Si la définition est binaire, la cible l'est aussi.

[25] Voir Saith (2006).

[26] Pour une analyse plus détaillée, voir Vandemoortele et Delamonica (2010). Voir également Vandemoortele (2010).

III QUEL AVENIR POUR LES OMD ?

Pour envisager l'avenir des OMD, il faut tout d'abord examiner les différents cas de figures pour l'après-2015, car il existe un certain nombre d'éventualités. L'étape suivante consiste à explorer différents concepts pour esquisser les contours du changement, même s'il est difficile de concevoir un système complètement nouveau.

A. Quelles possibilités après 2015 ?

Une grande partie du présent débat a pour objectif de faire le point sur les progrès réalisés de 2000 à 2010. Il est logique de s'y intéresser pour pouvoir réfléchir sur ce qu'il faudrait faire ou ce qui peut être fait entre 2010 et 2015 afin de réaliser les OMD. Cependant, l'objectif de cet exposé est de réfléchir à ce qui doit être fait après 2015. Plusieurs questions se posent. Tout d'abord, un cadre comme celui des OMD sera-t-il encore nécessaire une fois que la période prescrite touchera à sa fin ? Deuxièmement, doit-il être semblable au précédent mais fixer des résultats meilleurs ou plus rapides ? Troisièmement, faut-il modifier le nombre d'OMD, en plus ou en moins ? Quatrièmement, est-il nécessaire de passer d'OMD généralisés à des OMD contextualisés, car les situations sont différentes dans l'espace et dans le temps ? Cinquièmement, est-ce le moment de penser à quelque chose de différent pour remplacer les OMD, en tant que système, même s'il est difficile de réfléchir à une nouvelle démarche et qu'un paradigme différent serait trop ambitieux ? Toutes ces questions sont examinées point par point ci-dessous.

La réponse à la première question est claire. Il est indispensable de proposer un cadre pour l'après-2015, ne serait-ce qu'à titre de référence. Les OMD se sont concentrés sur les sujets difficiles de la pauvreté et du dénuement, dans lesquels se trouve une partie importante de la population mondiale. Les OMD ont suscité l'adhésion à l'idée qu'il est urgent d'améliorer les conditions de vie de ces populations dans un délai imparti. Même si la route est encore longue, il ne faut pas perdre de vue l'objectif principal.

La réponse à la seconde question est également évidente. Le cadre ne peut pas rester le même. D'un côté, cela reviendrait à différer les cibles visées, ce qui serait un aveu d'échec. De l'autre, cela équivaudrait à nier que l'apprentissage par l'expérience est possible pour mieux faire ou pour avancer plus vite. Il est aussi sans doute envisageable de faire les mêmes choses différemment ou de faire quelque chose de totalement différent.

La réponse à la troisième question est dans une certaine mesure plus nuancée et compliquée. Il est possible de modifier les OMD en leur faisant des adjonctions ou des soustractions. Certains pourraient avoir la tentation de compléter les OMD initiaux selon un schéma du type OMD-plus et les thématiques possibles ne manquent pas : l'égalité des sexes, les droits humains, la bonne gouvernance et les changements climatiques ne sont que quelques exemples.[27] Il peut également être séduisant d'ajouter une dimension qualitative aux cibles quantitatives. Cependant, il serait sage de ne pas se précipiter dans cette voie, et ce pour deux raisons. La première est évidente. Davantage de cibles et d'indicateurs porteraient atteinte à la simplicité qui caractérise les OMD et les a rendus si fédérateurs. La seconde raison est moins flagrante. Il faudrait vérifier que l'adjonction prévue remplisse la double

[27] Voir, par exemple, Sumner et Tiwari (2009).

condition d'être à la fois un bon indicateur et un indicateur pour lequel il existerait des données fiables. La tentation de soustraire des OMD existe également, car certaines cibles peuvent faire double emploi ou se chevaucher, ce qu'il faut limiter au maximum. Il serait judicieux aussi de réduire le nombre d'indicateurs pour lesquels la variable est inadaptée ou la qualité d'informations insuffisante. Bien sûr, la portée des OMD pâtirait un peu de cette rationalisation et la prudence s'impose avant d'ajouter ou de supprimer des OMD. Malgré tout, il ne faut pas s'interdire la possibilité de repenser les OMD, en plus ou en moins.

La réponse à la quatrième question est plus simple. Le fait de généraliser les OMD ou de les contextualiser ne doit pas être présenté comme une alternative, car le risque est d'en faire un faux dilemme. Les OMD généralisés avaient été fixés comme des objectifs pour l'ensemble du monde et ces objectifs mondiaux devaient être modifiés en fonction des conditions de départ et des priorités nationales. En d'autres termes, les OMD constituaient un ensemble de normes et devaient servir de cadre pour que les gouvernements nationaux puissent formuler leurs objectifs en prenant en compte leurs particularités, que ce soit dans le temps et dans l'espace. Au vu de ces normes, les OMD adaptés aux situations nationales auraient pu refléter les différences de priorités et d'objectifs. Ainsi, les OMD généralisés et les OMD contextualisés sont des compléments plus que des substituts. Bien sûr, il est important de trouver un équilibre, car au-delà des objectifs mondiaux il est important de garder une marge, ni trop grande ni trop petite, pour adapter les objectifs aux conditions de départ et aux priorités nationales.

B. Autres possibilités

Il est difficile de répondre à la cinquième question pour des raisons évidentes. L'idée de bâtir un nouveau cadre et de modifier le paradigme initial pour remplacer les OMD après 2015 peut être tentante, mais cela est plus facile à dire qu'à faire. Malgré tout, il est possible d'esquisser des contours pour un changement qui marquerait soit une véritable rupture, soit des modifications importantes dans le cadre existant. Il convient ici de souligner trois conditions essentielles.

Tout d'abord, une souplesse structurelle au plan national s'impose. Il est capital de reconnaître qu'il existe des différences dans les situations de départ et il est tout aussi important d'accepter des différences dans les priorités nationales. Ce faisant, il faut admettre qu'il y ait des possibilités d'interdépendance et d'échanges possibles entre les objectifs. À cet effet, le nouveau cadre devrait appliquer comme principes que les OMD sont des normes de référence, plutôt que des normes plancher ou des normes plafond, qu'elles servent d'exemples sans être trop détaillées et qu'il s'agit de propositions et non d'obligations. Il faut également clairement énoncer le fait que les OMD sont des objectifs pour l'ensemble du monde et qu'ils ne servent pas de barème pour mesurer les progrès réalisés dans chacun des pays, car les objectifs nationaux doivent être formulés sur la base des normes mondiales servant de références.

Deuxièmement, il faut impérativement avoir conscience de l'existence de disparités pour juger des résultats. Il peut s'avérer nécessaire d'évaluer les progrès qui sont faits pour réaliser les objectifs stipulés de manière globale, ou à l'aide de moyennes statistiques, au plan national. Cependant, ce n'est pas suffisant. Il faut également contrôler les progrès en ventilant les données ou calculer les moyennes statistiques en attribuant des coefficients de pondération qui reflètent la répartition des progrès entre les populations. Ce point est essentiel parce que

les inégalités existent et que la répartition des résultats a de l'importance. Deux manières permettent d'y arriver. La méthode la plus simple consiste à se concentrer sur les 25 pour cent de la population la plus pauvre ou sur les 40 pour cent de la population moins pauvre pour chacun des objectifs. Cependant, cela est plus facile à dire qu'à faire, car les statistiques de répartition des revenus ou de la consommation ne sont pas toujours pertinentes, voire pas toujours fiables. Néanmoins, ce n'est pas impossible parce que l'information existe, même si elle est imparfaite ou incomplète. Une autre méthode a été proposée.[28] Les Enquêtes démographiques et de santé (programme DHS), disponibles pour un grand nombre de pays, pourraient être utilisées pour regrouper les foyers par richesses, davantage que par les revenus ou la consommation, en termes de quintiles. Au lieu de se voir attribuer des coefficients pondérateurs égaux non ajustés, les différents quintiles pourraient se voir attribuer des coefficients distincts ajustés sur l'équité, ce qui produirait des statistiques nationales ajustées sur l'équité pour un objectif précis. Malgré les restrictions méthodologiques ou statistiques qu'elle présente, cette démarche peut venir compléter utilement des informations disponibles sur les revenus ou la consommation des pauvres. Cependant, il est absolument certain que pour contrôler les progrès, un tel exercice doit être pratiqué sur les 25 pour cent de la catégorie de la population la plus pauvre ou aux 40 pour cent de la catégorie de la population moins pauvre.

Troisièmement, le nouveau cadre des OMD doit impérativement comporter des précisions sur les moyens au lieu de se concentrer uniquement sur les finalités. En d'autres termes, il s'agit de parler non seulement des résultats mais également des modalités pour y parvenir. Il y a deux dangers à éluder la partie concernant les moyens et les modalités. Certains vont en conclure qu'il existe un seul et même modèle pour tous. D'autres vont profiter de cet espace vide pour imposer des mesures. Évidemment, il n'est pas possible, ni souhaitable, de définir des mesures ou des stratégies pour atteindre les OMD, car le développement se caractérise par des particularités liées au temps et à l'espace. Il n'existe pas de recette ou de modèle universel permettant de dispenser le bien-être à tous les êtres humains. En réalité, il faut adapter les mesures et les stratégies au plan national selon les circonstances. Le cadre des OMD pourrait toutefois prévoir quelques propositions générales pour éviter les malentendus ou les appropriations abusives. Quelques suggestions, sans les présenter comme définitives ou exhaustives, suffiraient. La croissance économique est nécessaire mais non suffisante pour permettre le développement. Il faut donc créer des mécanismes institutionnels qui traduiraient la croissance économique en véritable développement en améliorant les conditions de vie des populations. L'action publique fait partie intégrante de cette démarche. Le seul moyen durable de réduction de la pauvreté est la création d'emplois. Il ne devrait pas y avoir de mesures politiques prises une fois pour toutes, à cause des particularités liées au temps et à l'espace. L'aide financière extérieure ne peut être en aucun cas un substitut aux ressources nationales, elle sert de complément. En phase de développement, le rôle de l'État reste capital.

[28] Voir Vandemoortele et Delamonica (2010).

IV LE CONTEXTE NATIONAL

Le fait, dans les OMD, de prendre en considération la pauvreté et le dénuement à la lumière du développement humain s'est avéré certes très utile, mais insuffisant dans la mesure où rien n'a été dit concernant la façon de relever le défi du développement. Il y avait une autre lacune fondamentale. Les populations ne sont pas uniquement des bénéficiaires du développement. Ce n'est que si elles deviennent les véritables acteurs du processus de développement que celui-ci leur permettra de prendre part aux décisions qui orientent leur vie. La différence qui existait au Moyen-Âge entre les patients et les agents, à laquelle Amartya Sen fait allusion, illustre cette proposition. Amartya Sen soutient que la conception du processus de développement axée sur la liberté revient à considérer les individus comme des agents. En effet, les individus bénéficiant de bonnes conditions sociales sont en mesure de prendre en main leur sort et de s'entraider. Ils ne doivent pas être considérés comme des patients, ou des receveurs passifs, à qui l'on administre les avantages de programmes de développement attrayants.[29]

A l'échelle nationale, le fait de s'obstiner à fixer des objectifs de croissance et d'efficacité économiques est vain et doit changer. Ces objectifs ne sont que des moyens. C'est le bien-être des populations qu'il faut rechercher. Il est donc impératif de ne pas perdre de vue la finalité dans la quête des moyens. De plus, toute tentative d'atteindre les objectifs fixés par les OMD devrait s'accompagner de deux principes de base trop souvent oubliés.[30] Tout d'abord, il faut admettre que la croissance économique est nécessaire, mais insuffisante pour entraîner la réduction de la pauvreté. Il ne suffit pas d'affirmer que les mesures sociales devraient tempérer les résultats des mesures économiques. Il ne faut pas voir de dichotomie entre les mesures économiques et sociales, ni entre le développement économique et le développement social. Il est important de créer des mécanismes institutionnels pour concilier la croissance économique et le développement social. En second lieu, il faut admettre que le bien-être de l'humanité est le fondement même du développement. Il s'ensuit que les résultats répartis sont importants pour s'attaquer au problème de l'inégalité croissante, au lieu de l'accepter comme une réalité inéluctable. De même, l'emploi et les moyens de subsistance sont importants. Après tout, le meilleur moyen pour réduire la pauvreté est encore la création d'emplois. Cette solution est sans doute la plus durable à long terme. De plus, l'emploi est également capital pour le bien-être et la dignité des individus. Il est donc nécessaire, dans un contexte national, de reformuler les grandes orientations, redéfinir les stratégies et repenser le développement.

La reformulation des mesures appelle une réflexion sur les objectifs et les mesures macroéconomiques. Pour commencer, il faut redéfinir les objectifs stratégiques. À court terme, ou en situation de crise, la stabilité des prix ne devrait pas être la seule priorité. La stabilité de la production et de l'emploi est tout aussi importante. À moyen terme, ou en temps normal, la gestion de l'inflation et la suppression des déséquilibres macroéconomiques ne peuvent constituer l'objectif principal des mesures macroéconomiques. Il s'agit tout autant, voire surtout, d'encourager la création d'emplois et de soutenir la croissance économique. La reformulation doit également aller jusqu'au réexamen des moyens d'action. La politique budgétaire ne saurait se réduire à un moyen de diminution des déficits publics ou de restauration de l'équilibre macroéconomique. C'est un instrument puissant dans la recherche

[29] Pour une analyse claire, se reporter à Sen (1999).
[30] Pour une analyse plus détaillée, se reporter à Nayyar (2007).

du plein emploi et de la croissance économique. La politique monétaire ne saurait se réduire à un moyen de contrôler l'inflation par les taux d'intérêt. C'est un instrument polyvalent pour lequel à la fois le prix et le volume des crédits peuvent se révéler très utiles dans la poursuite des objectifs de développement. En résumé, il est capital de revenir à une conception des politiques macroéconomiques axée sur le développement, reposant sur une coordination entre des mesures monétaires et budgétaires anticycliques à court terme, d'une part, et des objectifs de développement à long terme, d'autre part. La croissance économique et le plein emploi devraient constituer l'objectif essentiel des mesures macroéconomiques, elles-mêmes devant faire partie intégrante de la mission des banques centrales et des ministères des finances. A plus long terme, seul ce système permettra de réduire la pauvreté. Dans l'intervalle, il est nécessaire de mettre en place, pour les individus sans emploi, des programmes de soutien à l'emploi et un système de protection sociale, qui nécessitent dans les deux cas des mesures macroéconomiques raisonnables. La consommation des particuliers qui ont tout de même un emploi, mais souvent de faibles revenus, doit aller de pair avec la consommation collective. Dans ce but, les États doivent allouer des ressources pour les dépenses dans les secteurs sociaux, afin de créer de l'offre en investissant davantage et de la demande en abaissant les redevances à la charge des usagers. Les deux aspects requièrent une certaine marge d'action dans le choix des politiques macroéconomiques.

La restructuration des stratégies appelle des rectifications et des interventions pour éviter ou réduire les risques de voir des populations exclues du développement.[31] L'objectif des rectifications devrait être d'encourager l'intégration. L'intégration des populations pauvres requiert la généralisation de l'enseignement et l'augmentation de la consommation collective, auxquelles s'ajoute la nécessité d'investissements conséquents dans les infrastructures, surtout dans les zones rurales. L'objectif des interventions devrait être de freiner l'exclusion. C'est en permettant aux régions ou aux groupes vulnérables, marginalisés ou exclus d'avoir accès aux prestations de biens et services publics que l'on pourra limiter l'ampleur de l'exclusion. Il est tout de même essentiel d'étendre et de consolider les filets de sécurité, comme les programmes de lutte contre la pauvreté, pour les populations qui resteraient exclues malgré ces interventions. Les États ont un rôle capital à jouer dans tous les domaines. Ils ont souvent tendance à faire allusion à la croissance universelle, mais ce n'est pas suffisant. Il est nécessaire de garantir que le processus de croissance soit favorable aux pauvres. Cette croissance doit évidemment trouver ses fondements dans la création d'emplois. En même temps, les États devraient utiliser une partie des ressources issues de la croissance pour assurer des services publics aux pauvres, de façon à ce que ces derniers puissent y avoir accès et en bénéficier. Les OMD seraient sans doute plus aisés à atteindre si les États décidaient, dans certains domaines essentiels, de se fixer des délais pour garantir l'accès à tous. Le choix serait bien sûr différent selon les pays. Cependant, il est possible d'établir une liste de priorités dans le cadre du développement national : l'approvisionnement en eau potable, la création de services d'assainissement, la vaccination des enfants et l'accès au cycle d'études primaires.

Pour repenser le développement, il faut reconnaître l'intérêt des institutions, la pertinence de l'équilibre entre les facteurs internes et externes et l'importance capitale des actions publiques. Il faut souligner le rôle essentiel de l'État pour le développement, dans tous les domaines où il y a nécessité d'action. Dans ce but, il faut impérativement rétablir l'autorité morale de l'État qui s'est effritée lorsque l'idéologie reposant sur un fondamentalisme de marché associée à la mondialisation s'est imposée. La raison est assez simple. Même si les

[31] Ces rectifications et interventions sont abordées plus amplement dans Nayyar (2003).

États ne s'en sortent pas bien, il n'est pas possible de se passer d'eux ou de les remplacer par les marchés. Il faut donc les contraindre à être plus efficaces.

Les discussions sur le développement concernent en grande partie les mesures à prendre. Il est temps d'aller plus loin et de s'intéresser aux institutions. L'économie orthodoxe a cherché à harmoniser le rôle et la configuration des institutions dans le monde indépendamment de l'espace et du temps. Il s'agit d'une grave erreur dans la mesure où un même modèle ne convient pas forcément partout. Il existe des spécificités dans l'espace. Les institutions sont locales et ne peuvent être sorties de leur contexte. Il existe des spécificités dans le temps. La création des institutions est lente et ne se fait pas en un coup de baguette magique. Il est important de rappeler que l'émergence des institutions est le résultat de démarches complexes sur une longue durée. Ce serait commettre une erreur que de les considérer comme un prérequis pour le développement. En effet, les institutions qui existent dans les pays industrialisés sont le résultat, plus que la cause du développement économique.[32] Cependant, le rôle de l'État est capital dans tous les aspects des institutions. Dans une économie donnée, l'État cherche à régir le marché par des règlements et des lois. Il le fait en fixant les règles du jeu des acteurs du marché. Il crée en particulier des structures pour réguler les marchés. Toutefois, il crée également des institutions, que ce soit sous forme d'organisations ou d'entités, pour contrôler le fonctionnement des marchés. Ces institutions n'ont pas toujours la possibilité d'assurer leur propre développement et elles ont besoin que l'État joue un rôle proactif de catalyseur, à défaut d'être meneur. Malgré tout, la diversité, plutôt que l'uniformité, caractérise généralement l'évolution des institutions.

Dans le processus de développement, il est essentiel de repenser l'importance relative des facteurs externes par rapport aux facteurs internes, en termes de marché et de ressources. Il est nécessaire de reconnaître que le marché national est capital dans le processus de développement et que les marchés extérieurs représentent au mieux des compléments, mais ne peuvent remplacer le marché national même dans les petits pays. La validité de cette affirmation dépend bien sûr en partie de la taille du pays. Malgré tout, les marchés nationaux, d'un côté, font partie intégrante du développement, car cela signifie que les populations disposent d'un pouvoir d'achat et, de l'autre, ils constituent des leviers dans le processus de développement, car ils peuvent enclencher des mécanismes de croissance. De la même façon, il est souhaitable de compter davantage sur les ressources nationales pour les investissements et de se tourner vers les ressources extérieures, non pas pour remplacer les ressources nationales mais pour les compléter.

Il est temps de prendre en compte le rapport complexe qui existe entre l'État et le marché.[33] Dans les années 1950, il était communément admis que l'État ne pouvait se tromper et depuis, le monde a acquis la conviction, très en vogue dans les années 1990, que l'État ne pouvait rien faire de bien. Ces opinions sont évidemment caricaturales et la réponse se trouve quelque part entre les deux. Il arrive que le marché et l'État connaissent des défaillances, car ni les marchés ni les États ne sont, et ne seront jamais, parfaits. En effet, les marchés sont par nature imparfaits et tous les États sont, sans exception, faillibles. Cependant, il est rare que ces défaillances soient irréversibles. Pour chaque situation, il est possible, dans une certaine mesure, d'effectuer des rectifications, surtout lorsque la coexistence de ces deux institutions permet des actions de contrôle et d'équilibrage mutuels. L'État et le marché se complètent, plus qu'ils ne se remplacent. De plus, on ne peut définir une fois pour toutes le rapport entre l'État et le marché. En réalité, ils doivent s'adapter l'un à l'autre avec le temps et à mesure

[32] Se reporter à Chang (2007).
[33] Pour une analyse plus détaillée, se reporter à Nayyar (1997). Voir également Bhaduri et Nayyar (1996).

que les circonstances changent. Au cours de la seconde moitié du XXe siècle, les expériences en matière de développement semblent montrer que les pays ayant trouvé le bon équilibre entre l'État et le marché ont porté leurs fruits. Il faut arrêter de croire dans la magie du marché et il est temps d'envisager un rôle plus proactif de l'État. Pour que le développement soit favorable aux populations, il faut que l'État joue un rôle capital en facilitant les investissements dans les infrastructures, ce que les acteurs, nationaux ou étrangers, du secteur privé ne feront probablement pas. L'État doit également se concentrer sur les dépenses dans les secteurs sociaux, car pour que le développement permette d'améliorer les conditions de vie des populations, il faut que l'allocation des ressources destinées à encourager la consommation collective fasse partie intégrante du développement et qu'elle lui serve de levier. Néanmoins, ce n'est pas suffisant. L'État devrait aussi s'efforcer de garantir que la croissance économique crée des emplois et des sources de revenus pour les populations. Plus important encore, s'il en est, il faut impérativement rétablir l'équilibre entre les rôles respectifs du marché et de l'État, car la balance penche dangereusement ; en effet, l'exclusion de grandes parties de la population du bien-être ne peut soutenir la croissance et encore moins contribuer au développement. L'État a donc un rôle à jouer dans le développement. Seul l'État peut effectuer une grande partie de ce qui doit être fait. La raison est simple : les États doivent rendre des comptes aux populations, ce qui n'est pas le cas des marchés.

V LE CONTEXTE INTERNATIONAL

Les aspects internationaux des OMD sont exposés dans l'objectif 8, qui vise la mise en place d'un partenariat mondial pour le développement. Ce souhait comporte plusieurs composantes qui vont de l'examen des besoins spécifiques des pays les moins avancés (PMA), en passant par la proposition d'une solution globale pour le problème de la dette des pays en développement, jusqu'à la création d'un système commercial multilatéral et d'un système financier international propices au développement. Plusieurs études tentent d'évaluer l'inégalité et l'insuffisance des progrès dans ce domaine.[34] Il semble que les objectifs des OMD sont aussi longs sur le papier que les résultats sont maigres dans la réalité.

Il ne serait pas exagéré d'affirmer que les efforts de coopération multilatérale pour le développement se sont concentrés de manière sélective, si ce n'est à tort, sur l'aide au développement à des conditions de faveur. Cette situation s'explique en grande partie par le fait que les discours reflètent une vision du monde axée sur le donateur, en mettant l'accent sur l'aide apportée. Une autre raison réside dans le fait que la quantité, l'efficacité et la forme de l'aide ne sont pas satisfaisantes. La communauté internationale doit réellement être plus efficace pour poursuivre cette mission inachevée, car le point d'arrivée n'est pas visible à l'horizon lointain. Cependant, il faut bien admettre qu'il reste beaucoup à faire. Dans l'hypothèse assez improbable où les cibles relatives à l'aide au développement, fixées par les OMD, seraient atteintes, il est difficile de savoir dans quelle mesure cela garantira la réalisation des objectifs de développement. Les faits et les expériences laissent penser que l'aide est un bienfait à double tranchant. Certains vont plus loin et affirment que l'aide finit par équivaloir à la « malédiction des ressources naturelles ». Cette affirmation est probablement contestable, mais la mise à disposition de l'aide peut sans doute être un moyen de pression sur les gouvernements pour qu'ils mettent en place des changements ou des réformes nécessaires au développement. De plus, la thèse selon laquelle les gouvernements trouvent souvent dans l'aide une solution de facilité leur permettant de ne pas faire appel aux ressources nationales autant qu'ils le devraient pour financer les OMD est très convaincante. En réalité, pour les pays en développement, les envois de fonds des ressortissants émigrés représentent une source de financement extérieur bien plus importante et régulière que les apports d'aide.[35] Il serait donc utile de réfléchir à des mesures et des mécanismes qui permettraient de mieux utiliser les fonds des ressortissants émigrés pour le développement. Quoi qu'il en soit, il est évident que l'accès aux marchés sous forme d'échanges commerciaux et l'accès au savoir sous forme de technologie seront toujours bien plus importants pour le processus de développement des pays en développement que l'aide étrangère.

D'après les études sur les progrès des OMD dans les PMA, il ne sera pas suffisant d'atteindre les cibles mondiales. C'est assez surprenant, au moins en apparence, car, dans les années 2000 qui ont précédé la crise financière, les PMA ont enregistré une croissance économique rapide et pratiquement sans précédent puisqu'elle a dépassé la plupart des prévisions, du fait de l'envolée des prix des produits de base, de l'abondance des capitaux à bas prix (même si dans certains cas il s'agissait de capitaux libres) et de la grande bulle de l'économie mondiale. Il y a à cela trois explications plausibles : des cibles trop ambitieuses, une croissance insuffisante ou une croissance qui ne profite pas à tous.

---

[34] Voir Nations Unies (2008) et (2010a). Voir également PNUD (2010).
[35] Voir Nayyar (2008a).

La crise financière et la Grande Récession de l'économie mondiale ont certes compliqué la tâche. Cependant, même sans ces revers, les PMA n'auraient pas pu atteindre les OMD, en partie parce que les cibles étaient trop ambitieuses et en partie parce que les stratégies nationales étaient inadaptées. Paradoxalement, les PMA n'étaient pas vraiment autorisés, et encore moins aidés, à aller au-delà des préconisations des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). La stratégie des DSRP consistait à se concentrer sur la croissance économique en supposant qu'elle finirait par se propager, d'une part, et sur les investissements dans les domaines sociaux en supposant que les pauvres accèderaient aux services ainsi générés, d'autre part.[36] Cette stratégie, soutenue par la pensée orthodoxe, ce qui n'était pas nouveau, ne tenait presque pas compte du problème. Elle abordait peu, voire pas du tout, la façon dont la croissance économique ou les domaines sociaux pouvaient favoriser davantage l'intégration, ou mieux, être réellement favorables aux pauvres. En réalité, le fait de mettre l'accent sur le développement social signifiait que les gouvernements des PMA comptaient sur les ressources extérieures pour financer les dépenses dans les domaines sociaux, mais ne tiraient pas parti des ressources nationales pour financer les investissements dans les infrastructures, l'agriculture ou les activités productives. Il faut revoir cette façon de penser. Les mesures macroéconomiques doivent être harmonisées avec les objectifs de développement à long terme plutôt que d'être influencées par un objectif de stabilité des prix à court terme. Il faut faire appel aux ressources nationales pour accélérer les investissements dans des infrastructures et dans une agriculture qui renforce les capacités de production. Il est nécessaire de réorienter la stratégie de réduction de la pauvreté pour passer du cloisonnement des domaines sociaux à une harmonisation des stratégies de développement visant à allier la croissance économique avec la création d'emplois et le développement participatif.

Il est évident que le contexte international du premier quart du XXIe siècle devrait influencer, au moins partiellement, la réalisation des objectifs de développement. Il apparaît également que si les règles du jeu de l'économie mondiale contemporaine sont injustes, elles ne pourront que porter atteinte à la marge de manœuvre dans le choix des politiques, pourtant si importante pour le développement.[37] Ces règles sont en partie issues du régime de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tandis que plusieurs d'entre elles sont implicites dans les séries de conditions auxquelles est subordonné l'octroi des aides du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale. De plus, l'intégration financière dans les marchés internationaux aggrave une situation qu'il faut redresser. Rendre les règles existantes plus justes, en introduire de nouvelles si nécessaire et admettre que même des règles justes ne sont pas toujours suffisantes : tels sont les efforts sur lesquels devraient porter les actions correctives.[38] Pour pouvoir reformuler les règles qui sont injustes, la nature de la solution est fonction de la nature du problème. Lorsque les règles sont différentes d'un domaine à l'autre, il faut veiller à ce qu'elles soient symétriques d'un domaine à l'autre. Lorsqu'il existe des règles pour certains mais pas pour d'autres, il vaut veiller à ce que les règles s'appliquent uniformément à tous. Lorsque le programme de travail d'élaboration de nouvelles règles trahit une certaine partialité, il est impératif de rétablir l'équilibre. Cependant, ce n'est pas tout. Il y a des domaines où il n'existe aucune règle, comme la protection de l'environnement, les marchés financiers internationaux ou les mouvements transfrontières de personnes. Les changements climatiques figurent dans le programme d'action même si peu de progrès ont été faits dans ce domaine. Il est temps de mettre en place certaines règles pour gouverner les marchés financiers internationaux. De même, cela vaut la

[36] Pour une analyse plus détaillée, se reporter à Fukuda-Parr (2010).
[37] Cette affirmation est développée dans une certaine mesure dans Nayyar (2007).
[38] L'analyse qui suit dans ce paragraphe, sur les règles du jeu de l'économie mondiale, s'inspire d'un rapport précédent de l'auteur (Nayyar, 2002 et 2003).

peine d'envisager un cadre multilatéral pour les pratiques consulaires et les lois en matière d'immigration pour régir la circulation transfrontière des personnes.[39] Des règles justes sont nécessaires mais insuffisantes. Dans un jeu, les règles sont certes importantes mais les joueurs aussi. Une équipe ou un joueur qui manque d'entraînement ou de préparation sera écrasé par les autres. Pour les pays dont le niveau de développement est très différent il devrait y avoir une certaine souplesse, et non une rigidité absolue, dans l'application des règles uniformes. En effet, des règles identiques pour des partenaires inégaux ne peuvent qu'entraîner des résultats inégaux. Il faut au moins mettre en œuvre une discrimination positive, voire une action préférentielle, en faveur des pays pauvres et surtout, mais pas seulement, pour les PMA qui ont entrepris plus tard le processus de développement.

Les perspectives de coopération entre les pays en développement représentent une nouvelle chance compte tenu des circonstances actuelles. Jusqu'à présent, les théories l'ont emporté sur la pratique, les paroles sur les actes. Cependant, cette coopération entre pays en développement fait intégralement partie de la logique de l'action collective internationale. De plus, le monde a changé. En 2005, les pays en développement représentaient 81 pour cent de la population mondiale et 22 pour cent du revenu mondial (environ 45 pour cent du PIB mondial) en termes de parité de pouvoir d'achat (PPA). Cependant, ce n'est pas tout. La même année, en 2005, les pays en développement représentaient quelque 34 pour cent des exportations mondiales totales, quelque 33 pour cent des exportations mondiales de produits manufacturés, quelque 25 pour cent de la valeur ajoutée manufacturière mondiale et quelque 30 pour cent des stocks d'investissements étrangers directs dans l'économie mondiale.[40] Il faut dire que 12 pays en développement comptent à eux seuls pour 60 pour cent de la population et 68 pour cent des revenus de l'ensemble des pays en développement.[41] Malgré tout, cette situation qui a évolué ouvre sur de nouvelles perspectives. Dans le contexte international où la répartition du pouvoir économique et stratégique est si inégale, il faut profiter de l'augmentation du poids économique et de l'amplification de l'influence politique des pays en développement pour transformer les règles et les institutions, même dans un monde de partenaires inégaux. En même temps, les grandes économies émergentes – l'Afrique du Sud, le Brésil, la Chine et l'Inde, pour ne citer que celles-ci – regroupées ensemble peuvent exercer une influence certaine à l'échelle mondiale sur les institutions ou les règles, par la voie du multilatéralisme.[42] Parmi les plus importantes institutions multilatérales sur lesquelles les grandes économies émergentes pourraient exercer leur influence, au nom de l'ensemble des pays en développement, figurent l'ONU, la Banque mondiale, le FMI et l'OMC.

Même s'ils se regroupent pour se faire entendre ou utiliser leur pouvoir de négociation, les pays en développement ne pourront pas changer le monde, mais ils peuvent coopérer mutuellement dans de nombreux domaines. Les mécanismes institutionnels peuvent se traduire par des dispositions communes à plusieurs régions ou à l'intérieur de régions pour regrouper les marchés et les ressources dans un objectif de développement. Ces mécanismes institutionnels pourraient également prendre la forme d'aides bilatérales ou multilatérales par lesquelles les pays en développement, après avoir tiré parti de l'expérience acquise,

---

[39] Pour consulter l'étude sur les avantages d'un cadre multilatéral pour régir les mouvements de populations entre les frontières, voir Nayyar (2002a).

[40] Le poids des pays en développement dans l'économie mondiale a été analysé dans Nayyar (2009).

[41] Cette concentration est étudiée de façon plus approfondie dans Nayyar (2009).

[42] Les conséquences de l'importance émergente de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine et de l'Inde dans le contexte élargi de l'économie mondiale sont analysées dans une certaine mesure par l'auteur dans un rapport récent. Pour davantage de détails, se reporter à Nayyar (2010).

deviendraient capables d'aider d'autres pays qui suivent une voie semblable. En réalité, la coopération entre les pays en développement peut s'avérer particulièrement importante dans la quête des OMD, car il s'agit de s'inspirer des apprentissages des uns et des autres dans des domaines dans lesquels les pays du monde industrialisé n'ont tout simplement pas d'expérience.

VI CONCLUSIONS

Cela fait dix ans que les OMD ont vu le jour et, à l'origine, la portée des OMD était triple. Ils reconnaissaient explicitement qu'une grande partie de la population mondiale vivait dans le dénuement et la pauvreté. Ils constituaient une déclaration de bonnes intentions visant à réduire la pauvreté dans des délais donnés afin d'améliorer les conditions de vie des plus démunis et des exclus. Ils apparaissaient comme une tentative de placer ce problème récurrent, qui avait jusqu'alors une dimension essentiellement nationale, dans le programme de développement pour la coopération internationale. Rétrospectivement, il est indéniable que les OMD ont frappé la conscience collective, comme l'avait fait l'indice de développement humain. Les raisons sont pratiquement évidentes : leur simplicité est attrayante, les cibles sont mesurables, les objectifs sont faciles à comprendre et leurs intentions sont si louables que personnes ne saurait s'y opposer. On pourrait dire que les OMD sont une combinaison de deux textes : l'un normatif, qui énonce ce qui est souhaitable, et l'autre politique, qui énonce ce qui est faisable. Cependant, il s'est avéré que les OMD n'ont pas rempli leur mission stratégique principale qui était de faire évoluer le discours sur le développement.

Les limites des OMD, en tant que concept, que ce soit dans le fond comme dans la forme, apportent des bases pour une évaluation des OMD, en tant que cadre de référence. Sur le fond, quelques problèmes élémentaires se posent. Les OMD définissent un résultat, mais n'exposent pas les moyens pour pouvoir atteindre les objectifs. Les OMD sont précisés sans faire référence aux situations de départ ; or le résultat attendu pour un pays dans un délai donné dépend, au moins en partie, de là où il part. Les OMD sont énoncés en termes d'agrégats ou de moyennes qui dissimulent souvent autant qu'ils révèlent, car il n'est pas fait référence aux résultats répartis. Sur la forme, les OMD se heurtent à d'importantes limitations. Il existe une multiplicité d'objectifs, à la fois quantitatifs et qualitatifs, qui couvrent un large éventail de thématiques. Ces objectifs sont exprimés de différentes manières : en termes de proportions, de réalisation ou, simplement, d'intentions. Certains indicateurs sont inappropriés et pourraient être trompeurs. L'évaluation des OMD en tant que cadre pour mesurer les progrès effectués dans le processus de développement met en lumière des lacunes. Les OMD laissent supposer, erronément, qu'ils sont universels. Ils engendrent des conséquences involontaires, surtout lorsque l'accent est mis à tort sur l'accélération de la croissance économique et la mobilisation des financements extérieurs pour les domaines sociaux. De plus, il semblerait que les OMD n'aient pas été compris, utilisés et adaptés comme ils auraient dû l'être. Ces dérives sont imputables, en grande partie, à l'omission des moyens ; l'intérêt étant porté sur les finalités. Deux raisons défendables peuvent expliquer cette omission : la reconnaissance du fait que le développement possède des particularités spatiotemporelles et l'acceptation de l'existence de différences réelles d'opinions sur les stratégies de développement à mettre en place de sorte qu'un consensus politique sur les moyens serait très difficile, voire impossible, à trouver. Le courant orthodoxe a toutefois profité de cette omission pour se faire entendre et a exercé son influence pour mettre l'accent sur la croissance plus rapide, une aide accrue et une meilleure gouvernance. Au cours du processus, les valeurs essentielles inhérentes aux OMD se sont égarées.

Le présent rapport présente des conclusions importantes sur l'avenir des OMD après 2015. Un tel système est nécessaire même s'il n'est qu'un point de repère, mais il ne peut rester en l'état. Il faudrait faire évoluer les OMD, la prudence étant toutefois de mise avant d'ajouter ou de supprimer des objectifs, tout en s'assurant qu'une telle démarche ne risque pas

d'être inhibée. Les OMD généralisés et les OMD contextualisés sont des compléments plus que des substituts, de sorte que les objectifs mondiaux devraient laisser une marge d'action pour adapter les objectifs aux conditions de départ et aux priorités nationales. Il est en effet temps de réfléchir aux contours d'un changement qui pourraient représenter un nouveau point de départ ou des modifications conséquentes du cadre existant. Il convient de souligner trois impératifs. Tout d'abord, une souplesse structurelle au plan national s'impose. Il faut préciser que les OMD représentent des objectifs pour l'ensemble du monde et ne servent pas de barème pour mesurer les progrès réalisés dans chacun des pays, car les objectifs nationaux doivent être formulés sur la base des normes mondiales comme références. Ensuite, il faut impérativement avoir conscience de l'existence de disparités pour juger des résultats. C'est essentiel parce que les inégalités existent et que la répartition des résultats a de l'importance. Pour suivre les progrès, il convient donc de se concentrer sur les 25 pour cent de la population la plus pauvre ou sur les 40 pour cent de la population moins pauvre. Troisièmement, le nouveau cadre des OMD doit comporter des précisions sur les moyens au lieu de se focaliser uniquement sur les finalités. En d'autres termes, il s'agit non seulement de s'intéresser aux résultats, mais également aux modalités pour y parvenir.

Le fait, dans les OMD, de reconnaître la pauvreté et le dénuement à la lumière du développement humain s'est avéré certes très utile, mais insuffisant dans la mesure où rien n'a été dit dans la façon de relever le défi du développement. Le bien-être de l'humanité est le fondement même du développement ; c'est pourquoi l'emploi et les moyens de subsistance sont fondamentaux, bien que les résultats répartis soient tout aussi importants. Il est donc nécessaire, dans un contexte national, de reformuler les grandes orientations, redéfinir les stratégies et repenser le développement. La reformulation des orientations appelle une réflexion sur les objectifs et les mesures macroéconomiques. La restructuration des stratégies appelle des rectifications et des interventions pour éviter ou réduire les risques de voir des populations exclues du développement. L'objectif des rectifications devrait être d'encourager l'intégration. Pour repenser le développement, il faut reconnaître l'intérêt des institutions, la pertinence de l'équilibre entre les facteurs internes et externes et l'importance capitale des actions publiques. Il faut souligner le rôle essentiel de l'État pour le développement, dans tous les domaines où il y a nécessité d'action.

L'emphase qui est mise dans la dimension internationale des OMD est trop restrictive. L'accent est mis, à tort, sur l'aide au développement à des conditions de faveur, imputable à une vision du monde axée sur le donateur. Il est évident que la communauté internationale doit être plus efficace pour poursuivre cette mission inachevée, et il reste encore beaucoup à faire. De plus, l'aide est un bienfait à double tranchant. Il existe d'autres sources de financement extérieur à exploiter, comme les envois de fonds des ressortissants émigrés. Quoi qu'il en soit, il est évident que l'accès aux marchés sous forme d'échanges commerciaux et l'accès au savoir sous forme de technologie seront toujours bien plus importants pour le processus de développement des pays en développement que l'aide étrangère. De la même façon, il faut revoir les réflexions menées sur les PMA qui consistent à mettre l'accent sur la croissance économique en supposant qu'elle finira par se propager, d'une part, et sur les investissements dans les domaines sociaux en considérant que les pauvres accèderont aux services ainsi générés, d'autre part. Il est nécessaire de réorienter la stratégie de réduction de la pauvreté pour passer du cloisonnement des domaines sociaux à une harmonisation des stratégies de développement visant à allier la croissance économique avec la création d'emplois et le développement participatif. Pour aller encore plus loin, peut-être, il faut reconnaître que si les règles du jeu de l'économie mondiale contemporaine sont injustes, elles ne pourront que porter atteinte à la marge de manœuvre dans le choix des politiques, pourtant

si importante pour le développement. Cette situation doit être corrigée. Des règles équitables et justes sont nécessaires mais insuffisantes. Il faut au moins mettre en œuvre une discrimination positive, voire une action préférentielle, en faveur des pays pauvres et surtout, mais pas seulement, pour les PMA qui ont entrepris plus tard le processus de développement. Dans les circonstances actuelles, les possibilités de coopération entre les pays en développement, grâce à l'amélioration des capacités de négociation et des actions collectives, offrent une nouvelle occasion de reformuler certaines règles existantes ou en créer de nouvelles, moins inégalitaires, à défaut d'être justes.

BIBLIOGRAPHIE

- Anand, Sudhir et Amartya Sen (1994). Human Development Index: Methodology and Measurement, *HDRO Occasional Paper 12*, PNUD, New York.

- Baster, Nancy (1972). Development Indicators, *Journal of Development Studies*, Vol. 8, No. 3, p. 1-20.

- Bhaduri, Amit et Deepak Nayyar (1996). *The Intelligent Person's Guide to Liberalization*, Penguin Books, New Delhi.

- CESAP (Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique)-BAsD (Banque asiatique de développement)-PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010). *Achieving the Millennium Development Goals in an Era of Global Uncertainty*, Bangkok et Manille.

- Chang, Ha-Joon (2007). *Ed. Institutional Change and Economic Development*, UNU Press, Tokyo et Anthem Press, Londres.

- Easterly, William (2009). How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa, *World Development*, Vol. 37, No. 1, p.26-35.

- Fukuda-Parr, Sakiko (2010). Reducing Inequality - The Missing MDG: A content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements, *IDS Bulletin*, Vol. 41, No. 1

- Fukuda-Parr, Sakiko (2010a). Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals.

- Fukuda-Parr, Sakiko et J. Greenstein (2010). How Should MDG Implementation Be Measured: Faster Progress or Meeting Targets? *IPC-IG Working Paper*, International Policy Centre for Inclusive Growth, Brasilia.

- Gaiha, R. (2003). Are Millennium Goals of Poverty Reduction Useful, *Oxford Development Studies*, Vol. 31, No. 1, p. 59-84.

- Haq, Mahbub ul (1995). *Reflections on Human Development*, Oxford University Press, New York.

- Jolly, Richard (2010). The MDGs in Historical Perspective, *IDS Bulletin*, Vol.41,No.1

- Morris, M.D. (1979). *Measuring the Conditions of the World's Poor*, Pergamon Press, Oxford.

- Nayyar, Deepak (1997). Themes in Trade and Industrialization, in Deepak Nayyar *ed. Trade and Industrialization*, Oxford University Press, Delhi.

- Nayyar, Deepak (2002). The Existing System and the Missing Institutions, in Deepak Nayyar *ed. Governing Globalization: Issues and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.

- Nayyar, Deepak (2002a). Cross-Border Movements of People, in Deepak Nayyar *ed. Governing Globalization: Issues and Institutions*, Oxford University Press, Oxford.

- Nayyar, Deepak (2003). Globalization and Development Strategies, in John Toye ed. *Trade and Development*, Edward Elgar, Cheltenham.

- Nayyar, Deepak (2007). Development through Globalization?, in George Mavrotas et Anthony Shorrocks *eds. Advancing Development: Core Themes in Global Economics*, Palgrave, Londres, 2007.

- Nayyar, Deepak (2008). Learning to Unlearn from Development, *Oxford Development Studies*, Vol. 36, No. 3, p. 259-280.

- Nayyar, Deepak (2008a). International Migration and Economic Development, in Narcis Serra et Joseph Stiglitz *eds. The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford University Press, Oxford.

- Nayyar, Deepak (2009). *Developing Countries in the World Economy: The Future in the Past?* WIDER Annual Lecture 12, UNU-WIDER, Helsinki.

- Nayyar, Deepak (2010). China, India, Brazil and South Africa in the World Economy: Engines of Growth? in Amelia Santos-Paulino et Guanghua Wan *eds. Southern Engines of Global Growth*, Oxford University Press, Oxford.

- PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement) (2010). *What will it take to Achieve the Millennium Development Goals?*, Nations Unies, New York.

- PNUD (2010a). *Rapport sur le développement humain 2010*, Nations Unies, New York.

- ONU (Organisation des Nations Unies) (1970). *International Development Strategy for the Second United Nations Development Decade*, Assemblée générale, Résolution A/RES/2626, ONU, New York.

- ONU (2000). *Déclaration du Millénaire*, DPI/2163, ONU, New York.

- ONU (2008). *Résultats du Partenariat mondial pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, Rapport du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, 2008, New York.

- ONU (2009). *Objectifs du Millénaire pour le développement Rapport 2009*, ONU, New York.

- ONU (2010). *Objectifs du Millénaire pour le développement Rapport 2010*, ONU, New York.

- ONU (2010). *Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins*, Rapport de 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York.

- Reddy, Sanjay et Antoine Heuty (2008). Global Development Goals: The Folly of Technocratic Pretensions, *Development Policy Review*, Vol.26, No.1, p. 5-28.

- Saith, Aswani (2006). From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation, *Development and Change*, Vol. 37, No. 6, p. 1167-1199.

- Seers, Dudley (1972). What are we Trying to Measure?, *Journal of Development Studies*, Vol. 8, No. 3, p. 21-36.

- Sen, Amartya (1989). Development as Capability Expansion, *Journal of Development Planning*, No. 19, p. 41-58.

- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, Alfred E. Knopf, New York.

- Stewart, Frances (`1985). *Planning to Meet Basic Needs*, Macmillan, Londres.

- Streeten, Paul (1981). *First Things First: Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.

- Sumner, Andy and Meera Tiwari (2009). After 2015: What are the Ingredients of an MDG Plus Agenda for Poverty Reduction?, *Journal of International Development*, Vol. 21, No. 6, p. 834-843.

- Vandemoortele, Jan (2010). Changing the Course of MDGs by Changing the Discourse, Real Instituto Elcano, disponible à l'adresse : http://www. realinstitutoelcano.org

- Vandemoortele, Jan et Enrique Delamonica (2010). Taking the MDGs Beyond 2015: Hasten Slowly, *IDS Bulletin*, Vol. 41, No. 1, p. 60-69.

Chemin du Champ d'Anier 17
PO Box 228, 1211 Genève 19
Suisse

Tél. : (41 22) 791 8050
Fax : (41 22) 798 8531
Email : south@southcentre.org

Site Internet :
http://www.southcentre.org

ISSN 1819-6926