

Repenser les OMD

Il est difficile de contester les objectifs du Millénaire pour le développement, mais cela ne signifie pas qu'ils constituent un projet de développement efficace

Jagdish Bhagwati



Des femmes indiennes dans le village de Hansdehar, Haryana.

AU DÉBUT de ce que l'on appelle maintenant le cycle de Doha de négociations commerciales multilatérales, bien des gens proposèrent qu'il soit baptisé «cycle du Millénaire». Mais cette suggestion a fait long feu après qu'un esprit acéré a fait remarquer que cela pourrait signifier qu'il faudrait un millénaire avant que les parties à la négociation trouvent un consensus permettant de clore le cycle.

Le problème n'est pas vraiment le même avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD; voir encadré 1 de l'article «Retrouver l'élan» dans ce numéro). Il ne s'agit pas d'engagements spécifiques de la part de pays à qui l'on mettrait la pression en cas de «défaillance», à la différence d'un accord commercial multinationnel qui crée des obligations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les OMD sont en fait des buts ambitieux et bien intentionnés dans des domaines choisis, souvent assortis d'une dimension quantitative (par exemple réduire de moitié la faim dans le monde, et pas simplement la faire reculer) et de délais bien définis : tous les pays sont exhortés à atteindre tous les buts d'ici septembre 2015. Il n'y aura cependant aucune répercussion sur les pays si les objectifs ne sont pas remplis, ce qui semble probable dans la plupart des cas.

Cela ne surprendra donc personne si les pays membres des Nations Unies se sont tous mis d'accord à maintes reprises pour réaffirmer les OMD; il faudrait vraiment être un monstre pour s'abstenir ou s'y opposer. Cela ne signifie pas pour autant que lorsque le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a proposé les cibles des OMD, sur la base du Rapport du millénaire rédigé par l'équipe du Secrétaire général adjoint John Ruggie, certains pays n'ont pas protesté parce qu'ils s'opposaient à des OMD spécifiques. Par exemple, à l'origine, l'Afrique du Sud ne souhaitait pas que l'on fasse référence au VIH/sida. Et lorsque

les agences multilatérales telles que la Banque mondiale ont commencé à consigner les progrès faits au regard des OMD, ce qui aurait vraisemblablement des conséquences sur les flux d'aide, les représentants de pays comme l'Inde ont commencé à déposer des objections à certaines cibles des OMD. Pourtant, il reste encore à poser certaines questions sceptiques, voire hostiles, et à y trouver des réponses si nous voulons faire une évaluation sensée des OMD à l'occasion de leur 10^e anniversaire.

Une question de priorités

Dès le début, les opposants ont demandé : pourquoi ces OMD-là en particulier et pas d'autres cibles, éventuellement plus désirables? Par exemple, de nombreux militants se sont spécialement émus de ce que les cibles des OMD 3 et 5 (concernant l'égalité des sexes et la santé maternelle) excluent des questions telles que le trafic des femmes. Les universitaires et les militants qui traitent des relations entre les sexes regrettent aussi que l'on ne fasse pas spécifiquement mention de l'égalité salariale hommes-femmes. Bien que les OMD donnent l'impression d'être complets, surtout lorsqu'il existe des sous-groupes clairs «d'indicateurs de suivi des progrès», ils sont en fait sélectifs. Il est aussi regrettable que les fonctionnaires de l'ONU chargés des OMD n'aient pas expliqué pourquoi les OMD retenus sont plus désirables, socialement parlant, que ceux qui ont été exclus, ou qu'ils n'aient pas examiné si une refonte était indiquée. Il semble qu'une fois les OMD sélectionnés, avec les indicateurs associés, on n'a plus fait attention qu'à surveiller et même à piloter les progrès accomplis. En conséquence, même les OMD retenus n'ont pas fait l'objet d'une analyse systématique des coûts et des bénéfices sociaux, y compris les arbitrages entre les différents OMD, auxquels nous devons faire face s'il n'est pas possible de réaliser simultanément tous les OMD.

Il existe de nombreuses façons d'atteindre les cibles. Par exemple, on trouve, parmi les indicateurs de l'OMD 3 pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la «proportion de sièges occupés par des femmes dans les parlements nationaux». Il est pourtant probable qu'une représentation efficace des femmes dans les gouvernements locaux soit bien plus importante qu'au sein du gouvernement national, à en croire plusieurs études universitaires portant sur, par exemple, l'effet des décisions de dépenses publiques quand on inclut des femmes dans les panchayats de village dans l'État du Bengale-Occidental (Chattopadhyay and Duflo, 2004). L'OMD 7, «Assurer un environnement durable», donne aussi une liste d'indicateurs; pourtant, comme l'a révélé le manque d'accord au sommet mondial sur l'environnement à Copenhague l'an dernier, de nombreuses contraintes de ressources pèsent sur cet objectif.

Une analyse bien plus poussée devrait permettre de classer les cibles afin de choisir utilement entre elles s'il n'est pas possible de tout accomplir. Un exercice de ce type a été effectué, pas par les bureaucrates chargés des OMD, mais par l'iconoclaste Bjørn Lomborg du Centre du consensus de Copenhague. Il a rassemblé des économistes de calibre mondial pour évaluer les nombreuses études scientifiques et économiques qu'il a commandées à propos d'objectifs de développement alternatifs, y compris l'exercice de l'an dernier qui portait sur la façon de dépenser un superfonds environnemental pour financer d'autres formes d'atténuation et d'adaptation. Les travaux de ce groupe illustrent ce qu'il est nécessaire de faire pour chaque OMD en particulier, plutôt que d'acclamer les OMD en général, comme le fait surtout le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Atteindre les bonnes cibles

De même, il est inadéquat d'appliquer uniformément les cibles à tous les pays. La réduction substantielle de l'extrême pauvreté par rapport à 1990 (OMD 1 : réduire de moitié le taux de pauvreté entre 1990 et 2015) était sans doute une réalité en Inde avant même la création des OMD il y a dix ans, grâce aux taux plus élevés de croissance des revenus résultant des réformes «libérales» qui ont débuté sérieusement en 1991 et qui ont aidé 200 millions de personnes à s'élever au-dessus du seuil de pauvreté. En revanche, la cible de réduction de la pauvreté est trop optimiste pour plusieurs pays africains qui sont handicapés par une très mauvaise gouvernance pour diverses raisons. En assignant le même objectif à ces pays, puis en complimentant le premier et en condamnant les autres, on ne fait pas seulement de la mauvaise économie; on ne fait pas non plus avancer les choses.

De même, cela n'a pas de sens de dire que la Thaïlande, où la prostitution et le trafic d'enfants sont des problèmes graves, devrait autant se concentrer sur la représentation des femmes au parlement que l'Inde, où la prostitution et le trafic sont bien moins graves.

De plus, les OMD ne sont pas toujours des cibles pertinentes : il est parfois possible d'atteindre une cible sans améliorer sensiblement la situation que l'OMD cherche à modifier. Par exemple, l'OMD 2 stipule que l'éducation primaire pour tous est une cible. Il est toutefois possible de faire aller tous les enfants à l'école, sans pour autant que leur capacité à lire et à écrire, encore moins à calculer, en soit améliorée. En Inde, l'absentéisme des enseignants a amoindri l'effet de la hausse de la scolarisation : les enfants n'apprennent pas grand-chose, même lorsqu'ils vont à l'école primaire, parce que leurs professeurs ne sont pas à leur poste.

Le manque de main-d'œuvre qualifiée constitue un obstacle

Tout comme la réussite découle d'une constellation de bonnes politiques, l'échec est généralement le résultat d'une multitude de facteurs défavorables. Cependant, on peut d'habitude mettre le doigt sur certains éléments manquants essentiels qui peuvent paralyser le développement. En Afrique, l'un des problèmes de fond est le manque de main-d'œuvre qualifiée.

Par exemple, la lutte contre le VIH/sida est contrariée par une pénurie de médecins, d'infirmières et de travailleurs sociaux dans bien des pays africains, et la distribution de l'aide d'urgence pendant les famines et les épidémies a souvent nécessité que l'on fasse venir de l'étranger du personnel qualifié.

Mais les Africains, formés au pays ou à l'étranger, émigrent en grand nombre. Par exemple, presque 90 % des médecins ghanéens travaillent à l'étranger. Il est tentant d'affirmer, comme le font beaucoup d'ONG, que les pays riches devraient s'interdire d'employer des médecins et d'autres travailleurs intellectuels venant des pays pauvres africains, en ayant pour refrain «Halte à la fuite des cerveaux». Mais, au-delà du fait que les restrictions à l'émigration sont maintenant inacceptables pour des raisons de droits de l'homme, des personnes que l'on forcerait à rester dans leur pays ne feraient probablement pas leur métier efficacement.

C'est en comprenant ces enjeux que les économistes qui travaillaient sur la «fuite des cerveaux» dans les années 50 et 60, quand les ressortissants de pays tels que l'Inde ont commencé à émigrer, en sont passés au modèle de la diaspora. L'objectif est devenu de maximiser les avantages tirés de la diaspora, en encourageant les séjours

de courte durée dans le pays d'origine et les envois de fonds, ainsi qu'en imposant les citoyens vivant à l'étranger — la taxe Bhagwati, à l'instar de la taxe Tobin sur les flux de capitaux (Bhagwati and Hanson, 2009). Ces mesures pourraient être contrebalancées par des avantages politiques, comme le droit de vote.

Le fait que les pays en développement peuvent profiter du travail de leurs travailleurs à l'étranger signifie que les pays riches doivent continuer d'ouvrir leurs portes aux immigrants qualifiés venant d'Afrique. Les pays riches devraient aussi développer la formation des Africains grâce à des bourses beaucoup mieux dotées et démanteler les obstacles malencontreux qui empêchent les Africains d'y rester. En conséquence, la diaspora se développerait énormément, de même que les bénéfices pour les pays d'origine. En fait, il n'existe pas d'autre solution réaliste. À en juger par l'expérience du passé, la diaspora reviendra une fois que les pays africains auront décollé, tout comme les Indiens ont maintenant commencé à revenir en Inde en grand nombre.

La question subsiste : entre-temps, comment un pays peut-il satisfaire ce besoin de main-d'œuvre qualifiée? Il a été proposé que les pays riches, dont beaucoup font face au vieillissement de leur population, mettent sur pied un «corps de la paix gris», à l'instar du Peace Corps américain. Il s'agirait pour, entre autres, des médecins, scientifiques, ingénieurs et hommes et femmes d'affaires à la retraite de faire profiter de leurs compétences des programmes organisés dans des pays africains comme le Botswana ou le Ghana.

Des cibles ou des instruments?

Ce qui est plus problématique dans la démarche des OMD est que, dans le domaine du développement, la tâche essentielle n'est pas de définir des objectifs enviables (adaptés au contexte historique, culturel et politique), mais plutôt de désigner les instruments permettant de les réaliser. La confusion qui règne à propos de cette distinction cruciale entre cibles et instruments devient manifeste lorsque l'on compare les sept premiers OMD, qui sont effectivement des cibles, avec l'OMD 8, «Mettre en place un partenariat mondial pour le développement». Certes, un partenariat vaut mieux que la discorde, mais cela n'en fait pas un objectif de développement pour autant. L'OMD 8 exhorte le secteur privé à développer les technologies de l'information et à rendre les médicaments génériques plus disponibles dans les pays pauvres, tout en prônant une plus grande liberté des échanges et un accroissement de l'aide publique (y compris l'allègement de la dette).

Le problème, quand on inclut ces instruments parmi les cibles, est que l'on attire les critiques, pas seulement à cause du choix des objectifs, mais aussi parce qu'en apparence, on y embrasse des politiques que certains militants associent aux intérêts des grandes entreprises, à l'apologie du néolibéralisme et consorts. Ainsi, Patrick Bond, Directeur du Center for Civil Society à l'université du KwaZulu-Natal en Afrique du Sud, écrit que «le processus des OMD, les instances internationales où s'élaborent les OMD et les stratégies concrètes pour atteindre ces objectifs, y compris la privatisation des services de base tels que l'eau et l'électricité, font plus de mal que de bien» (Bond, 2006; italiques de l'auteur). Peggy Antrobus, de Development Alternatives for Women in a New Era, critique injustement les OMD parce qu'ils donnent à l'État un rôle principal dans la réalisation des objectifs, mais elle est aussi visiblement rebutée par le «néolibéralisme» qui imprégnerait les OMD, sans aucun doute à cause de l'OMD 8 : «Je ne crois pas aux OMD. Ce sont des occasions majeures de diversion... Dans la mesure où tous les buts sont liés au rôle de l'État, il faut se demander s'il est vraiment réaliste d'attendre des États, affaiblis par les exigences du néolibéralisme et dont les recettes sont diminuées par les privatisations et le libéralisme des échanges, qu'ils puissent atteindre les OMD» (citée par Bond, 2006, page 341; italiques de l'auteur).

En tant que «néolibéral» travaillant depuis des décennies sur le libre-échange et le commerce multilatéral, cela me réjouit de voir que les auteurs des OMD sont convaincus qu'un «système commercial ouvert et non discriminatoire» est propice au développement. Mais on ne peut pas s'arrêter là. Une fois que l'on a exprimé des préférences, il est inévitable de rencontrer une opposition, qu'il faut affronter systématiquement. Certes, il est difficile de trouver des opposants crédibles à la libéralisation des échanges. Le PNUD, auquel Kofi Annan a confié la gestion des OMD, aurait pourtant dû être capable de recruter les plus grandes sommités dans le domaine du commerce afin de remettre ces opposants à leur place. Là encore, quel intérêt y avait-il à défendre un système commercial «non discriminatoire», pour ensuite présider avec indifférence à la prolifération massive des accords commerciaux préférentiels pendant la dernière décennie (Bhagwati, 2008)?

L'inclusion de l'aide extérieure comme instrument dans l'OMD 8 représente un problème différent. Une dépendance sans réserves à l'égard de l'aide a sapé la crédibilité des OMD eux-mêmes. De

nombreux intellectuels et économistes africains l'ont dénoncée et en ont même désavoué les partisans, dont Jeffrey Sachs, professeur à l'université Columbia et conseiller du PNUD sur les OMD auprès des Nations Unies, et le chanteur militant Bono. Nous savons que c'est le cadre d'action qui produit des résultats. S'il est mauvais, ni les ressources intérieures, ni les ressources étrangères, y compris l'aide publique, n'auront un rendement élevé. L'Inde n'a pas fait mauvais usage de l'aide qu'elle a reçue, mais la véritable croissance et le recul connexe de la pauvreté ont vraiment démarré quand l'aide avait quasiment cessé d'affluer et quand le dispositif improductif de l'aide publique avait été remplacé par le nouveau dispositif «libéral» (pour lequel Bond et Antrobus nourrissent un dégoût viscéral). Affirmer que ceux qui s'inquiètent de l'efficacité de l'aide — une question soulevée par l'économiste du développement Paul Rosenstein-Rodan dans le contexte de la capacité d'absorption — sont moralement pervertis, c'est aborder avec paresse un enjeu d'une importance critique pour le développement des pays pauvres.

De plus, l'OMD 8 souffre d'une omission manifeste. Les migrations sont un enjeu majeur de ces dernières années. Même si les migrations illégales posent de graves problèmes au regard de l'économie et des droits de l'homme, la migration légale de travailleurs qualifiés des pays pauvres vers les pays riches soulève des questions différentes, tout en mettant en péril d'autres cibles des OMD, surtout en Afrique. La plupart des travailleurs intellectuels africains émigrent ou restent à l'étranger après y avoir fait leurs études : c'est inévitable, car les conditions de travail en Afrique, combinées à la législation sociale et à la politique, poussent ces travailleurs à quitter leur pays. Pourtant, le continent a besoin de main-d'œuvre qualifiée pour résoudre quasiment tous les problèmes imaginables. Il est primordial de trouver comment satisfaire ce besoin jusqu'à ce que le développement africain décolle et que la diaspora commence à revenir au pays, comme en Inde (voir encadré).

L'heure de la réorganisation

Le 10^e anniversaire des OMD devrait être l'occasion pour les pays d'envisager une nouvelle manière de gérer les objectifs, pour aborder avec franchise la question des instruments et ajouter des nuances essentielles. La gestion actuelle des OMD retenus, en place depuis presque dix ans, s'est muée en une quête technocratique d'apports d'aide croissants, en proposant des programmes quels que soient les contraintes de gouvernance ou les contextes locaux : cette démarche détourne l'attention de la réalisation des OMD retenus. Nous pouvons certainement faire mieux. ■

Jagdish Bhagwati est professeur d'économie et de droit à l'université Columbia et directeur de recherche en économie internationale au Council on Foreign Relations à New York.

Bibliographie :

- Bhagwati, Jagdish, 2008, *Termites in the Trading System: How Preferential Trade Agreements Undermine Free Trade* (New York: Oxford University Press).
- , and Gordon Hanson, eds., 2009, *Skilled Migration Today: Prospects, Problems, and Policies* (New York: Oxford University Press).
- Bond, Patrick, 2006, "Global Governance Campaigning and MDGs: From Top-down to Bottom-up Anti-poverty Work," *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 2, p. 339–354.
- Chattopadhyay, Raghavendra, and Esther Duflo, 2004, "Women as Policymakers: Evidence from a Randomized Policy Experiment in India," *Econometrica*, Vol. 72, No. 5, p. 1409–1443.