

De la vision à l'action

Revitaliser les objectifs de développement pour le Millénaire

James M. Boughton et Zia Qureshi

LE DÉBUT du siècle s'est montré prometteur pour le développement dans le monde. La Déclaration du Millénaire, signée par les dirigeants de 189 pays en septembre 2000, a conduit à l'adoption des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), série de huit objectifs intégrant des cibles clairement définies pour la réduction de la pauvreté et d'autres sources de privations humaines et consistant à promouvoir un développement durable. Une réunion de suivi des leaders du monde entier, tenue à Monterrey (Mexique) en mars 2002, a abouti à un consensus sur les vastes stratégies et politiques nécessaires à la réalisation des ODM.

Le Consensus de Monterrey a institué un nouveau pacte entre les pays en développement et les pays développés, où sont définies leurs responsabilités mutuelles dans la poursuite des objectifs de développement. Il appelle les pays en développement à améliorer leurs politiques et la gouvernance, et les pays développés à renforcer leur soutien, notamment en fournissant une aide plus abondante et plus efficace et en ouvrant davantage leurs marchés.

Une fois mobilisé ce large accord sur les objectifs de développement et les moyens de les atteindre, l'essentiel est maintenant de passer de la vision à l'action. Mais qu'en est-il vraiment? Des

progrès ont-ils été faits? Les diverses parties tiennent-elles leurs engagements? Quelles sont les priorités retenues?

En juillet 2004, la Banque mondiale et le FMI ont publié un rapport sur ces questions. Le *Rapport de suivi mondial* est le premier d'une série de rapports annuels sur le bilan d'exécution des politiques et mesures nécessaires pour réaliser les ODM et autres buts connexes. Le rapport porte sur toutes les principales parties prenantes — pays en développement, pays développés et organisations internationales. Il marque une étape importante vers la mise en place d'un cadre de résultats et de responsabilisation qui facilitera l'examen par la communauté internationale des progrès dans l'application du programme de développement mondial.

Un dur rappel à la réalité

Le rapport évalue les progrès vers la réalisation des ODM et la tenue des engagements pris à Monterrey, et les résultats sont un dur rappel à la réalité. Si la tendance actuelle se poursuit, la grande majorité des pays en développement n'atteindront pas la plupart des ODM. Au niveau mondial, le premier objectif de réduction de la pauvreté (définie par le revenu) sera probablement atteint entre 1990 et 2015 grâce à la forte crois-

sance de l'Asie, surtout de la Chine et de l'Inde, les deux pays les plus peuplés du monde. Mais plusieurs régions et un grand nombre de pays n'y parviendront pas (graphique 1). L'Afrique subsaharienne en est bien loin; en effet, huit pays seulement, représentant environ 15 % de la population régionale, ont des chances d'y arriver.

Le tableau est bien plus sombre pour les objectifs de développement humain, en particulier ceux ayant trait à la santé (mortalité infantile et maternelle, VIH/sida et accès à l'eau salubre et à des services d'assainissement). Par exemple, l'objectif de réduction des deux tiers du taux de mortalité infantile entre 1990 et 2015 est hors de portée pour la plupart, voire la totalité, des régions (graphique 2). Si la tendance actuelle se confirme, seuls 15-20 % des pays en développement sont sur la voie menant à la réduction de la mortalité infantile et maternelle.

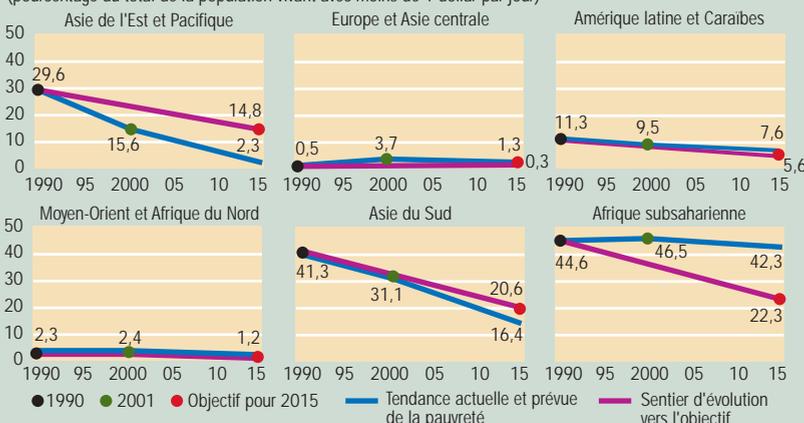
Les implications de cette évaluation sont claires. Pour que les objectifs puissent

Graphique 1

L'Afrique prend du retard

La réduction de moitié de la proportion de la population vivant avec 1 dollar par jour est un objectif qui sera probablement atteint au niveau mondial, quoique l'Afrique subsaharienne s'en écarte fortement.

(pourcentage du total de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour)



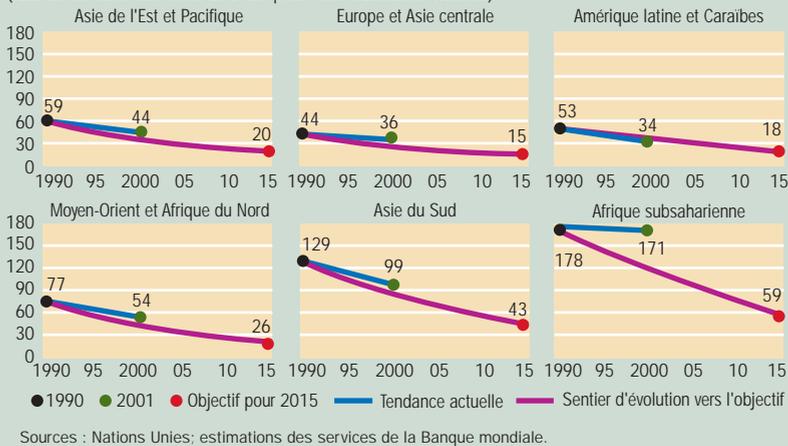
Source : estimations des services de la Banque mondiale.

Graphique 2

Santé : un objectif encore hors d'atteinte

La plupart des régions ont réduit le taux de mortalité infantile, mais, si la tendance actuelle se poursuit, n'atteindront pas l'objectif fixé pour 2015, qui est de réduire de deux tiers ce taux.

(taux de mortalité des moins de 5 ans pour 1000 naissances vivantes)



Sources : Nations Unies; estimations des services de la Banque mondiale.

être atteints, il faut rompre avec la tendance actuelle et accélérer sensiblement le pas. Il est impérieux que toutes les parties prenantes intensifient leur action suivant trois grands axes :

- Accélérer les réformes pour renforcer la croissance économique, dont le taux devra doubler en Afrique.
- Permettre aux pauvres de s'assumer et investir en eux — intensifier et améliorer la prestation de services de développement humain et de services essentiels connexes.
- Accélérer la mise en œuvre du partenariat de Monterrey, veiller à ce que l'intensification des efforts de réforme des pays en développement s'accompagne d'une augmentation des concours des pays développés et des organismes internationaux.

Priorités pour les pays en développement

Les politiques des pays en développement se sont améliorées, et ceux-ci sont ainsi mieux à même d'affecter plus efficacement des ressources, intérieures et extérieures, aux priorités de développement. Le graphique 3, fondé sur l'évaluation faite tous les ans par la Banque mondiale des politiques et institutions des pays (les notations vont de 1 à 6), fait apparaître une amélioration dans tous les domaines (macroéconomique, structurel, social, gestion du secteur public et institutions). Mais les résultats varient fortement et la réforme doit être accélérée et intensifiée dans nombre de pays, surtout en Afrique subsaharienne.

Les pays en développement doivent continuer à créer un climat plus propice aux activités du secteur privé et à la croissance en consolidant les progrès vers la stabilisation macroéconomique, en améliorant la gestion budgétaire, en réduisant davantage les obstacles aux échanges et en s'attachant non plus à réglementer lourdement les entreprises, mais à renforcer les institutions de marché, en particulier les droits de propriété et la primauté du droit. Ils doivent en outre consolider les capacités du secteur public et améliorer la gouvernance, notamment en luttant contre la corruption. Leurs progrès sur le plan de la gouvernance et des réformes institutionnelles n'ont pas égalé leurs avancées dans d'autres domaines (bien qu'en hausse, les notations données pour la gestion du secteur public et la qualité des institutions sont les plus basses — voir graphique 3). Les institutions seront à l'avenir au centre du programme de réforme de

bien des pays. Dans le cas de l'Afrique, où les indicateurs de gouvernance sont les plus faibles, le Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique, qui met l'accent sur l'amélioration de la gouvernance, offre à la réforme une assise très prometteuse.

Les pays en développement doivent investir davantage dans le développement humain et les services d'infrastructure et mieux cibler ces services sur les pauvres. Les dépenses d'infrastructure des pays en développement ont baissé au cours des années 90 et doivent être accrues en moyenne de 3,5–5,0 % du PIB dans les pays à faible revenu et de 2,5–4,0 % du PIB dans les pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure), le rythme de leur accroissement dépendant de la capacité institutionnelle du pays en question et de ses conditions macroéconomiques.

Priorités pour les pays développés

Dans l'ensemble, les actions des pays développés sont loin d'être à la mesure de la vision de Monterrey. Les engagements ne sont guère suivis d'actions dans la plupart des domaines. Cet état de choses doit changer rapidement, sinon le monde entier prendra encore plus de retard dans sa marche vers le développement. Pour les pays développés, les priorités ont trait au commerce et à l'aide. Mais il est tout aussi important qu'ils mènent en général des politiques macroéconomiques et financières propres à assurer une forte croissance de l'économie mondiale et accordent une plus grande attention aux biens publics mondiaux essentiels, en particulier à la préservation de l'environnement.

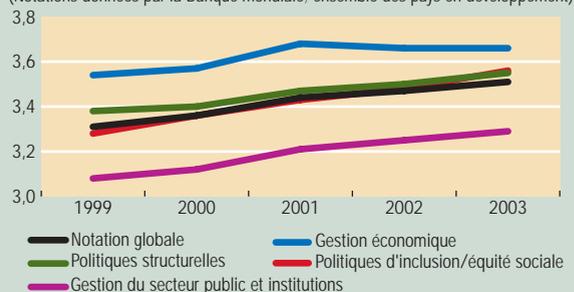
L'une des grandes priorités est d'assurer que la série de négociations commerciales de Doha aboutisse rapidement à des résultats propices au développement. Vu leur poids dans le système, les pays développés doivent prêcher par l'exemple. Ils doivent viser des objectifs de réforme qui soient suffisamment ambitieux, tels que l'élimination totale des droits de douane sur

Graphique 3

Les politiques s'améliorent

Sur la base de l'évaluation faite par la Banque mondiale de la politique et des institutions nationales (CPIA), les pays en développement ont amélioré leurs politiques, mais doivent redoubler d'effort pour renforcer leurs institutions.

(Notations données par la Banque mondiale; ensemble des pays en développement)



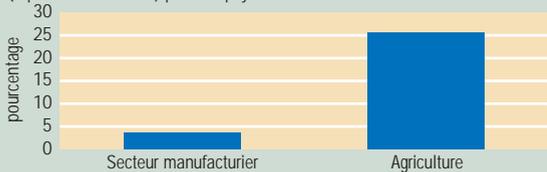
Source : Banque mondiale, base de données CPIA.

Graphique 4

La protection agricole

La protection est élevée dans l'agriculture et, bien que les droits de douane soient plus bas dans le secteur manufacturier, les crêtes tarifaires demeurent un sérieux problème.

Indice global de restriction au commerce (équivalents tarifaires) pour les pays de l'OCDE



Source : estimations des services de la Banque mondiale.

les produits manufacturés, celle des subventions aux exportations agricoles, la dissociation complète des subventions agricoles intérieures des niveaux de production et la réduction des droits sur les produits agricoles à un niveau raisonnable, 10 % par exemple; enfin, l'engagement d'assurer le libre-échange transfrontalier des services fournis par télécommunication et de libéraliser la circulation temporaire des travailleurs.

La libéralisation des échanges est particulièrement importante dans l'agriculture, où la protection moyenne dans les pays de l'OCDE est, en équivalents tarifaires, plus de sept fois plus grande que dans le secteur manufacturier (graphique 4). Bien que la protection de ce dernier secteur soit plus faible, les hautes crêtes et la progressivité tarifaires désavantagent les exportations à forte intensité de main-d'œuvre des pays en développement.

Si les négociations de Doha aboutissaient à des résultats propices au développement, le revenu des pays en développement pourrait s'accroître d'environ 350 milliards de dollars (soit le total du PIB de l'Afrique subsaharienne) et 140 autres millions de personnes ne vivraient plus dans la pauvreté (baisse de 8 %). Jusqu'à 70 % de ces gains seraient attribuables à la libéralisation du secteur agricole. D'autres gains importants proviendraient de la libéralisation du commerce des services.

Par ailleurs, il est clair qu'il faut accroître sensiblement l'aide au développement des pays qui améliorent leurs politiques économiques et structurelles ainsi que la gouvernance. Le mouvement de baisse de l'aide extérieure qui a persisté tout au long des années 90 commence à s'inverser, et les donateurs se sont

engagés à accroître l'aide de 18,6 milliards de dollars par an d'ici à 2006, par rapport à un niveau de base de 58 milliards en 2002. Cependant, des études montrent que les pays en développement pourraient absorber un surcroît d'au moins 30 milliards. Sous l'effet de l'amélioration par ces pays de leurs politiques et institutions, le montant d'aide additionnelle qu'ils pourraient utiliser passera à 50 milliards de dollars ou plus par an, montant estimé nécessaire à la réalisation des ODM. Des concours supplémentaires de 50 milliards de dollars porteraient l'aide au développement à son niveau du début des années 90, en pourcentage du revenu national brut des donateurs (graphique 5).

Parallèlement, des progrès plus rapides s'imposent sur le plan de l'amélioration de la qualité de l'aide — pour mieux aligner celle-ci sur les priorités que le pays s'est lui-même fixées, la rendre plus prévisible et plus souple, l'axer sur les résultats et harmoniser les pratiques et procédures la concernant. Pour assurer et préserver la viabilité de la dette des pays pauvres très endettés qui mènent des politiques avisées, un désendettement adéquat et opportun doit aller de pair avec l'apport de nouvelles ressources sous forme de dons.

Priorités pour les institutions financières internationales

Comment les institutions financières internationales s'acquittent-elles de leur rôle dans la réalisation des ODM et des buts connexes? Elles ont fait des progrès dans l'amélioration de l'efficacité de leur aide au développement, lesquels se sont traduits par des avancées dans plusieurs domaines : adoption d'une optique nationale et internalisation des politiques; orientation des opérations sur la base des résultats; transparence et responsabilisation; et partenariat. Mais ce n'est pas suffisant.

Les institutions comme la Banque mondiale et le FMI doivent s'attacher en priorité à affiner et renforcer leur rôle dans les pays à faible revenu, notamment à approfondir le processus de préparation et de mise en œuvre de stratégies de réduction de la pauvreté, élaborées et menées par les pays eux-mêmes. En même temps, elles doivent aider les pays à revenu intermédiaire à éviter les crises qui peuvent retarder leur développement et freiner leur progression dans la lutte contre la pauvreté.

* * *

La Déclaration du Millénaire et le Consensus de Monterrey ont donné lieu à un pacte mondial puissant en faveur du développement. La réalisation des ODM — l'expression concrète de ce pacte — serait un événement historique qui consoliderait le progrès économique et social dans le monde entier pendant des années et des années. La non-réalisation de ces objectifs serait un revers sérieux pour la coopération multilatérale et aurait des conséquences tragiques pour des milliards de personnes vivant dans l'extrême pauvreté. Mais cet échec serait vraiment impardonnable s'il était dû au refus d'appliquer de bonnes politiques économiques et sociales ou de dépenser les sommes relativement modestes qui sont nécessaires pour accélérer le progrès. Une vision a été décrite, des engagements ont été pris et un plan a été tracé. Tout ce qui manque, c'est une action menée de concert par les pays en développement et les pays développés dans le respect de leurs engagements. ■

James M. Boughton est Sous-Directeur au Département de l'élaboration et de l'examen des politiques du FMI, et Zia Qureshi est Conseiller principal au Secrétariat de la Banque mondiale chargé du suivi mondial.

Graphique 5

Les flux d'aide ne sont pas suffisants

Les flux d'aide doivent dépasser les engagements actuels d'un montant pouvant aller jusqu'à 50 milliards de dollars par an.

(APD nette des pays de l'OCDE; milliards de dollars)



Sources : OCDE, Comité d'aide au développement, *Rapport 2003 sur la coopération pour le développement*; rapport intitulé «Apporter aux pays appliquant de bonnes politiques un financement suffisant et adapté», préparé par la Banque mondiale pour la réunion de septembre 2003 du Comité du développement.