



Les OMD :

Montée en régime

Un afflux d'aide ne suffit pas

Andy Berg et Zia Qureshi

Adix ans exactement de la date que la communauté internationale s'est fixée pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) — ensemble de huit objectifs assortis de cibles que les pays se sont engagés à atteindre pour lutter contre la pauvreté et les autres causes de privation humaine et pour promouvoir un développement durable —, les progrès restent très inégaux. La Chine et l'Inde, les deux pays qui ont le plus grand nombre de pauvres, ont enregistré une croissance vigoureuse et soutenue ces dernières années; en conséquence, l'Asie de l'Est a déjà réalisé l'un de ces objectifs, qui est de réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015, et l'Asie du Sud est sur la bonne voie. La plupart des autres régions en développement progressent elles aussi peu à peu, sauf l'Afrique subsaharienne, où la plupart des pays n'ont pas maintenu le cap (graphique 1) et où la pauvreté a en fait augmenté entre 1990 et 2001.

Les chances d'atteindre les OMD relatifs à la santé et à l'éducation sont encore plus faibles. De nombreux pays — et pas seulement en Afrique subsaharienne — auront du mal à réaliser les objectifs de santé. Si les tendances actuelles se maintiennent, la plupart des régions n'atteindront pas leurs objectifs de réduction de la mortalité infantile et maternelle, et le nombre de personnes atteintes du VIH/sida continuera à croître. Les perspectives sont meilleures pour l'éducation, mais l'éducation

primaire pour tous est un objectif qui ne sera pas atteint dans trois des six régions en développement. Des progrès ont été accomplis dans la réduction de l'inégalité entre les sexes, mais la moitié des régions n'auront pas atteint en 2015 l'objectif d'égalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire.

Au vu de ces résultats inégaux, est-il encore possible d'atteindre les OMD en temps voulu? Que faire pour changer le cours des choses? Nous savons que des progrès rapides sont possibles. Au Vietnam, la pauvreté a été ramenée de 51 % en 1990 à 14 % en 2002. De nombreux pays à la traîne ont jeté les bases d'une amélioration de leur situation. Le *Rapport de suivi mondial* de cette année — publié par la Banque mondiale et le FMI pour mesurer les progrès annuels vers les OMD — propose, pour changer la donne, un programme en cinq points.

Internaliser l'action

Premièrement, l'intensification de l'effort de développement des pays doit être guidée par des stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) ou autres stratégies nationales de développement élaborées par les pays eux-mêmes. S'inscrivant dans une vision à long terme, ces stratégies doivent définir un plan d'action national précis prévoyant en particulier de réformer les politiques suivies, et de renforcer les institutions et l'investissement. Les bailleurs de fonds devraient utiliser ces stratégies nationales pour aligner et harmoniser l'aide.

Dans de nombreux pays, les SRP doivent être renforcées pour bien jouer ce rôle. Il faut en particulier resserrer les liens entre les SRP et les cadres financiers, ce qui, dans la plupart des pays, exigera un affinement du cadrage des dépenses à moyen terme.

Développer l'économie

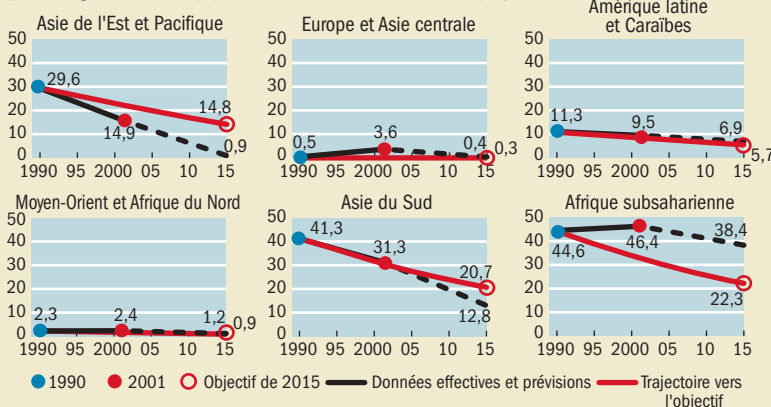
Deuxièmement, la croissance doit être au centre de toute stratégie visant à la réalisation des OMD. En effet, la croissance a un impact direct sur la pauvreté et permet d'accroître les ressources disponibles pour le développement humain. Ces dernières années, les pays en développement ont connu une accélération encourageante de leur croissance, grâce à des progrès continus dans le domaine des politiques et de la gouvernance. En 2004, la croissance du PIB de ces pays a été en moyenne de 6,7 % — niveau le plus élevé des trente dernières années.

Graphique 1

Suivre les progrès à la trace

La plupart des régions parviendront à réduire de moitié la pauvreté d'ici à 2015, sauf l'Afrique subsaharienne, qui en est loin.

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



Source : estimations des services de la Banque mondiale.

En Afrique subsaharienne, où le revenu réel par habitant est inférieur à ce qu'il était au milieu des années 70, des progrès ont pu là aussi être observés. Douze pays (notamment le Ghana, le Mali, le Mozambique, l'Ouganda et la Tanzanie) ont vu la croissance s'accélérer à un rythme jusque-là associé à d'autres régions; en effet, leur PIB a augmenté en moyenne de plus de 5,5 % par an depuis le milieu des années 90. Cependant, l'OMD de réduction de la pauvreté en termes de revenu en Afrique subsaharienne ne saurait être atteint sans un doublement de la croissance dans la région — qui se situerait ainsi à environ 7 % par an dans la prochaine décennie. Or, les pays ont toujours eu beaucoup plus de mal à faire durer la croissance qu'à la faire démarrer. C'est particulièrement vrai en Afrique subsaharienne, où des phases d'accélération ont été plus souvent suivies par des périodes de croissance négative que dans les autres régions.

Sur une note plus positive, l'analyse des phases d'accélération de la croissance fait apparaître une corrélation entre le déclenchement et la durée de ces phases et la refonte des politiques et institutions. Les phases d'accélération plus longues tendent à s'accompagner d'une réduction immédiate de l'inflation et des primes de change sur le marché parallèle. Elles sont souvent tirées par le secteur privé, avec baisse de la consommation publique et hausse de l'investissement privé. Enfin, elles vont souvent de pair avec l'impression d'un recul de la corruption.

Les pays n'ont pas les mêmes priorités, mais, pour promouvoir une croissance durable, ils devront tous mettre à profit les progrès récemment réalisés dans la gestion macroéconomique, rendre l'environnement plus propice au secteur privé et renforcer la gouvernance du secteur public. Pour les pays subsahariens qui ont plus ou moins atteint la stabilité macroéconomique, l'amélioration de la gestion des dépenses publiques est cruciale pour préserver cette stabilité et créer l'espace budgétaire nécessaire pour les investissements indispensables. Il faut abolir les contraintes réglementaires et institutionnelles excessives pour raviver l'activité privée. À cet effet, il faut simplifier la création d'entreprises, protéger les droits de propriété, assurer l'exécution des contrats, faire respecter l'état de droit et remédier à la médiocrité des infrastructures. L'Afrique subsaharienne est fort en retard dans tous ces domaines. Les investissements dans l'infrastructure, par exemple, devront quasiment doubler au cours de la prochaine décennie. Mais, surtout, il faut améliorer la gouvernance (voir page 41). Les récents progrès de la gouvernance politique, dont témoigne un mouvement vers des gouvernements plus représentatifs, doivent se traduire plus clairement sur le plan économique — notamment par une meilleure gestion du secteur public et un recul de la corruption.

Le défi du développement en Afrique subsaharienne et dans les pays à faible revenu des autres régions est tel qu'un surcroît d'aide s'impose. Mais une aide plus accrue n'est pas en soi une stratégie de croissance. Si certaines formes d'aide paraissent stimuler l'expansion, leurs effets peuvent être relativement faibles et s'accompagnent de rendements décroissants. De même, l'expérience de l'Afrique subsaharienne en matière de manne pétrolière (par exemple de la République du Congo) montre que les fortes hausses de l'investissement public entraînées par les entrées de capitaux étrangers n'assurent pas, à elles seules, une croissance durable. Rien ne confirme par ailleurs que nombre de pays sont pris dans le «piège de la pauvreté» et ont donc besoin d'apports d'aide massifs pour générer la croissance.

Renforcer les services de santé et d'éducation

Troisièmement, les OMD en matière de développement humain ne sauraient être atteints sans une expansion considérable des services d'éducation et de santé. L'éducation primaire, les soins de santé de base, la maîtrise des grandes maladies telles que le VIH/sida et l'accès des femmes à l'éducation et à la santé sont autant de domaines où il faudra redoubler d'efforts. En outre, les infrastructures d'approvisionnement en eau et d'assainissement, qui sont étroitement liées à l'état de santé des populations, devront elles aussi être modernisées.

C'est en Afrique subsaharienne que cet effort redoublé est des plus urgents. La région devra tripler le personnel de santé d'ici à 2015, c'est-à-dire recruter plus d'un million d'agents. L'expansion des services de développement humain nécessitera une forte hausse des financements, qui devra résulter d'une meilleure gestion des ressources nationales et d'un accroissement de l'aide. Les pays en développement ont accru leurs crédits budgétaires à la santé et à l'éducation, mais beaucoup ont la possibilité de faire davantage. En Afrique subsaharienne, les crédits à l'éducation se situent en moyenne au-dessous du repère fixé à 20 % du budget de fonctionnement dans l'Initiative pour la mise en œuvre accélérée du programme Éducation pour tous, et les dotations à la santé sont inférieures au repère de 15 % du budget de fonctionnement adopté en 2000.

S'il est indispensable que les donateurs augmentent leur aide, il est non moins crucial qu'ils modifient la nature de leur soutien. Il y a trop souvent discordance entre les types de dépenses que les pays doivent financer pour accroître les services d'éducation et de santé (coûts locaux récurrents largement constitués par des frais de personnel) et ce que les donateurs bilatéraux fournissent (prestations en nature et assistance technique). L'aide à l'éducation est accordée, pour près des deux tiers, sous forme d'assistance technique. À l'avenir, le surcroît d'aide devra être fournis de façon plus souple.

Lever les obstacles aux échanges

Quatrièmement, l'amélioration de l'accès des pays en développement aux marchés donnerait une forte impulsion à leur crois-

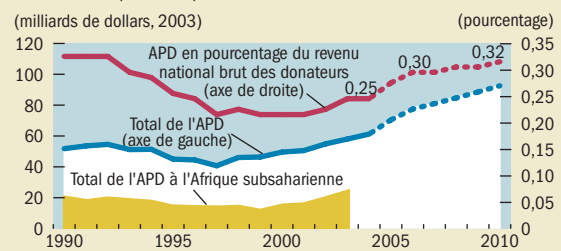
Graphique 2

Encore des efforts à faire

L'APD est en hausse, mais reste bien inférieure aux besoins.

APD nette des membres du CAD de l'OCDE :

1990-2003 et prévisions pour 2006 et 2010



Source : OCDE.

Note : Les prévisions pour 2006 et 2010 sont fondées sur les engagements d'APD annoncés par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE à l'issue de la conférence sur le financement du développement qui s'est tenue en mars 2002 à Monterrey (Mexique). Les membres du CAD, qui sont au nombre de 23, ne se sont pas tous engagés à fournir une aide après 2006.



sance et leur permettrait de progresser vers les OMD. Une libéralisation multilatérale, réciproque et non discriminatoire des échanges constitue le meilleur moyen de réaliser le développement promis par le commerce.

La communauté internationale doit fixer un objectif ambitieux au cycle de Doha. Priorité doit être donnée à la refonte de la politique de commerce agricole des pays développés (barrières douanières et subventions génératrices de distorsions dans les échanges). L'action menée par ces pays pour réduire les crêtes tarifaires et la progressivité des droits dans le secteur manufacturier et leur engagement d'assurer la liberté des échanges de services (sous-traitance et délocalisation) sont aussi importants. Ces efforts devraient être complétés par la liberté de migration temporaire des prestataires de services.

Les pays en développement doivent profiter de l'occasion offerte par le cycle de Doha pour libéraliser davantage leurs échanges. Pour les pays les moins avancés, l'amélioration de l'accès aux marchés devrait s'accompagner d'une «aide au commerce» accrue pour desserrer les contraintes qui pèsent sur leur capacité commerciale au-delà des frontières. Il s'agit notamment d'améliorer la logistique et la facilitation des échanges, ainsi que les infrastructures liées au commerce.

Accroître et améliorer l'aide

Cinquièmement, l'apport d'une aide plus grande et de meilleure qualité est un élément important des efforts déployés en vue d'atteindre les OMD. Pour la plupart des pays à faible revenu, l'APD reste une source majeure de financement extérieur. Pour les pays pauvres et les pays les moins avancés, elle en est la source prédominante. En Afrique subsaharienne, l'APD représente les deux tiers des entrées de capitaux. Même s'ils redoublent d'efforts pour mobiliser un plus gros volume de ressources intérieures et pour attirer davantage de capitaux privés, ces pays devront bénéficier d'un surcroît important d'APD pour augmenter leurs chances d'atteindre les OMD.

Après dix années de déclin presque continu, le volume de l'aide se redresse depuis 2001, les donateurs commençant à honorer leurs engagements de Monterrey. Entre 2001 et 2004, l'APD nette a augmenté d'environ 15 % en termes réels (graphique 2). Mais ce surcroît d'aide a pris la forme d'un soutien non financier et d'un allègement de la dette (graphique 3). Ces types d'assistance se sont accrues au détriment de l'aide financière et de concours plus souples (aide aux programmes et aux projets) accordés aux pays pour leur permettre de réaliser les OMD. De plus, l'aide reste insuffisante par rapport au volume dont ces pays ont besoin et qu'ils peuvent utiliser. L'APD devra quasiment doubler dans les cinq prochaines années.

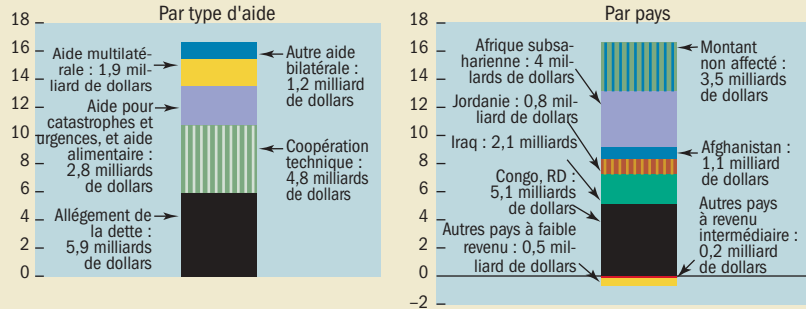
Le rythme d'augmentation de l'aide doit être compatible avec la capacité d'absorption des bénéficiaires. Mais plusieurs pays à faible revenu, notamment en Afrique subsaharienne, ont montré qu'ils pouvaient intensifier leurs efforts lorsque ceux-ci

Graphique 3

Changer le dosage

Le surcroît d'APD est accordé principalement sous forme d'allègement de la dette et d'assistance technique.

Ventilation de l'augmentation nominale de l'APD nette fournie par le CAD en 2001-03 (milliards de dollars)



Source : base de données du CAD de l'OCDE.

Note : L'augmentation totale de l'APD nette des membres du CAD pour 2001-03 est de 16,6 milliards de dollars en termes nominaux. L'augmentation réelle correspondante est de 6,6 milliards aux prix et taux de change de 2002. Le groupe des pays à faible revenu d'Afrique subsaharienne ne comprend pas la République démocratique du Congo.

étaient soutenus par une aide extérieure : citons, à titre d'exemple, le développement de l'enseignement primaire en Tanzanie et l'expansion accélérée de l'accès des pauvres aux soins de santé primaire et deux programmes anti-VIH/sida en Ouganda. Mais il y a aussi de nombreux pays dont la capacité d'absorption reste faible et où l'augmentation de l'aide doit être plus mesurée et servir en particulier au renforcement des capacités.

L'amélioration de la qualité de l'aide est aussi d'une grande importance. L'aide est plus à même de favoriser la croissance et d'améliorer la prestation des services dans les pays ayant de meilleures politiques et institutions. Mais elle est plus efficace lorsqu'elle répond aux priorités du pays bénéficiaire et réduit les coûts de transaction grâce à la coordination des activités des donateurs, et lorsqu'elle est prévisible et est clairement centrée sur les résultats. L'application résolue de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, adoptée à une réunion conjointe des donateurs et bénéficiaires en février 2005, sera décisive pour l'amélioration de la qualité de l'aide.

* * * * *

En résumé, une forte augmentation de l'aide ne suffit pas. La politique de développement internationale doit aller au-delà de l'aide et prévoir des actions qui, accompagnées de réformes plus énergiques dans les pays en développement, s'intégreront dans un cadre plus large. Ce cadre inclura inévitablement la politique commerciale, mais aussi des politiques visant à encourager les flux de capitaux privés, à promouvoir les transferts de connaissances et de technologies, à renforcer la sécurité et à protéger l'environnement. Enfin, pour les pays pauvres très endettés qui appliquent des réformes crédibles, l'allègement de la dette est lui aussi un élément important. Il vient compléter les nouveaux apports d'aide et ménage l'espace budgétaire nécessaire pour les dépenses de développement prioritaires, mais il doit reposer sur une meilleure gestion des dépenses intérieures. ■

Andy Berg est Chef de division du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques au FMI et Zia Qureshi est Conseiller principal au Secrétariat du suivi mondial de la Banque mondiale.