



Les objectifs du millénaire : un bilan critique 10 ans après leur adoption

Arnaud Zacharie

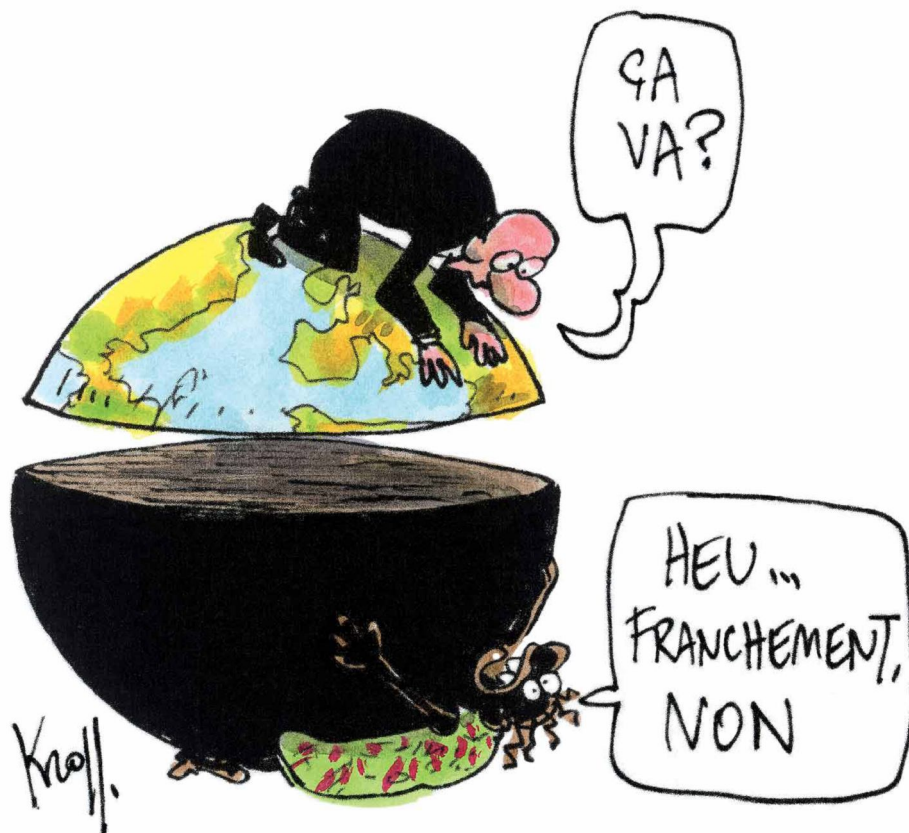


Table des matières

I- Résumé.....	p.3
II- Le contexte des OMD.....	p.5
III- L'état d'avancement des OMD.....	p.6
IV- L'impact de la crise sur les OMD.....	p.14
V- Au-delà des OMD.....	p.16

I- Résumé

Du 20 au 22 septembre 2010, les Nations unies évaluent à New-York l'état d'avancement des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés dix ans plus tôt. Ces objectifs, censés être atteints en 2015, portent sur les principaux enjeux sociaux du développement. Toutefois, malgré certains progrès, la plupart des objectifs ne seront pas atteints et seule la cible concernant la réduction de moitié de l'extrême pauvreté dans le monde est susceptible d'être atteinte en 2015. Et encore cela n'est-il rendu possible que suite aux résultats enregistrés par la seule Chine, sans quoi le nombre de pauvres aurait continué à augmenter de 36 millions entre 1990 et 2005. Le taux de scolarisation primaire a également augmenté, mais au détriment de la qualité de l'enseignement. A l'opposé, les résultats en termes de santé maternelle, d'alimentation et d'assainissement ont été très décevants, tandis que l'impact de la crise financière a aggravé la situation en plongeant 64 millions de personnes supplémentaires dans l'extrême pauvreté en 2010.

Si les objectifs du millénaire ne seront pas atteints, c'est notamment parce que les pays industrialisés n'ont pas tenu leurs engagements en termes de financement du développement compilés dans le huitième objectif du millénaire qui vise à mettre en place un partenariat mondial pour le développement. Malgré une augmentation de l'aide publique au développement au cours des années 2000, elle plafonne à 0,32% du PNB des pays donateurs, loin de l'objectif de 0,7% en 2015. Les allègements de dette octroyés à une trentaine de pays pauvres et très endettés a permis à ces pays d'améliorer leurs indicateurs macroéconomiques et d'augmenter leurs dépenses sociales, mais l'impact de la crise financière a détérioré la situation financière de la plupart de ces pays. Enfin, aucune avancée commerciale n'a été enregistrée en termes d'accès au marché et de traitement spécial et différencié pour les pays pauvres, du fait du blocage des négociations à l'OMC et de la prolifération d'accords commerciaux bilatéraux Nord-Sud par lesquels les pays industrialisés tentent de libéraliser des secteurs que les pays en développement refusent de négocier à l'OMC.

Mais le manque de financement international n'explique pas tout. Il est symptomatique de constater que les pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est qui ont enregistré les meilleures performances sont précisément ceux qui ne dépendent pas de l'aide et des allègements de dette. Ces pays ont généralement financé leur développement en mobilisant leur épargne interne et en opérant une intégration stratégique au marché mondial, dans le but de diversifier leur économie, de renforcer leurs capacités productives et de créer des emplois. A l'opposé, l'Afrique est largement restée dépendante de l'aide extérieure et des revenus d'exportation de matières premières à faible valeur ajoutée. Pourtant, l'Afrique ne manque pas d'épargne, mais elle est massivement transférée en dehors du continent. En effet, la fuite des capitaux africains depuis 2001 a représenté deux fois le montant de la dette extérieure africaine. Entre 1970 et 2008, la fuite des capitaux a représenté 29 milliards de dollars par an, alors que l'aide à l'Afrique n'a représenté que 18 milliards. La mobilisation de l'épargne interne pour financer des stratégies de développement appropriées s'avère dès lors un enjeu majeur pour l'Afrique.

C'est sans doute là la principale faiblesse de l'approche des objectifs du millénaire. En se focalisant sur les objectifs sociaux, elle ne vise que les symptômes de la pauvreté et non ses

racines économiques. Par conséquent, l'approche se limite pour le Sud à attendre du Nord des moyens supplémentaires qui se font généralement attendre. En outre, la succession de crises globales (financière, alimentaire, climatique) annihile la plupart des efforts de développement. C'est pourquoi il convient de changer d'approche en garantissant aux pays en développement les marges de manœuvre nécessaires pour mener des stratégies de développement véritablement appropriées et en renforçant la coopération internationale pour répondre à l'instabilité globale.

Cela implique d'une part de ne pas réduire les politiques de développement à leur aspect social, ce qui nécessite de promouvoir des stratégies de développement agricole et industriel créatrices d'emplois décents et de recettes fiscales nécessaires au financement de services publics et de systèmes de protection sociale. Cela implique d'autre part d'adapter les relations Nord-Sud au nouveau contexte de l'émergence de puissances régionales du Sud comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. Que ce soit en matière de déséquilibres financiers internationaux ou de changements climatiques, ces pays font partie du problème et de la solution. Le Nord a donc autant besoin du Sud qu'inversement, ce qui implique non pas de dicter des priorités la main sur le portefeuille, mais de coopérer dans le cadre de partenariats globaux en vue de régler des problèmes communs.

II- Le contexte des OMD

En septembre 2000, l'Assemblée générale des Nations unies adoptait la Déclaration du millénaire définissant à l'aide de cibles et d'indicateurs huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à atteindre en 2015 et inspirés des objectifs définis en 1996 par l'OCDE dans son programme de développement pour le 21^{ème} siècle¹. L'adoption de ces OMD faisait suite à une succession de conférences et de sommets des Nations unies, organisés tout au long de la décennie des années 1990, allant du Sommet de la Terre (1992, Rio) au Sommet mondial sur l'alimentation (1996, Rome).

La Déclaration du millénaire et ces huit OMD étaient en quelque sorte une compilation des engagements pris lors de ces différents sommets organisés sur les différents secteurs prioritaires du développement. Toutefois, plusieurs objectifs avaient été revus à la baisse entre-temps. En effet, alors que les sommets de Copenhague sur la pauvreté (1995) et de Rome sur l'alimentation (1996) avaient fixé comme objectif de réduire de moitié le *nombre* de personnes souffrant de l'extrême pauvreté et de la malnutrition, les objectifs du millénaire ne visaient plus qu'une réduction de moitié de leur *proportion*. Vu que l'objectif de réduction doit être atteint sur une période allant de 1990 à 2015 et que la croissance démographique des pays en développement a augmenté de 45% durant la décennie 1990, le dénominateur a évolué, réduisant d'autant l'ambition de l'objectif à atteindre en 2015.

Toutefois, les OMD avaient le mérite de fixer des objectifs chiffrés avec une échéance précise. Ils étaient également censés déboucher sur un partenariat mondial pour le développement, impliquant des engagements des pays industrialisés en termes d'augmentation de l'aide au développement, d'allègements de dette et de commerce international.

Dix ans plus tard, les Nations unies organisent du 20 au 22 septembre 2010 à New-York un Sommet sur les OMD en vue d'en faire le bilan et de définir les moyens d'accélérer leur réalisation.

Les huit objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

1. Réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim
2. Assurer l'éducation primaire pour tous
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
4. Réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans
5. Améliorer la santé maternelle de trois quarts
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies
7. Assurer un développement durable
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

¹ OCDE, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du 21^{ème} siècle : Contribution à la coopération pour le développement*, 1996.

III- L'état d'avancement des OMD

L'analyse de l'état d'avancement des OMD implique de prendre en compte les différents objectifs, mais aussi les différentes régions en développement, car les évolutions n'ont pas été uniformes et ont au contraire fortement varié en fonction des contextes.

Mais avant de réaliser un tel exercice, il convient de préciser qu'un problème majeur de l'évaluation de l'état d'avancement des OMD est la faiblesse des données statistiques. En effet, alors que l'approche des OMD consiste à atteindre des cibles quantifiées, les statistiques sont difficiles à collecter, surtout dans les zones les plus pauvres et pour les données récentes. Comme le soulignent les Nations unies : « Il convient de noter qu'il est parfois difficile de mesurer correctement les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement en l'absence de données précises ou récentes »². Le rapport conjoint du FMI et de la Banque mondiale sur les OMD ne dit pas autre chose : « Les statistiques pour évaluer les résultats en termes de développement sont incomplets et ne sont pas collectées fréquemment »³. Cela signifie notamment que la plupart des données datent d'avant la crise financière de 2007-2008 et la récession mondiale de 2009 et que l'impact chiffré de la crise sur les OMD reste dès lors très imprécis. Au manque de moyens disponibles pour collecter régulièrement les statistiques s'ajoute le fait que l'ensemble de la population n'est pas toujours recensé dans les registres nationaux des pays en développement. Ainsi, certains enfants en âge d'être scolarisés sont statistiquement « invisibles » du simple fait que leurs parents, souvent pauvres et analphabètes, ne les ont pas enregistrés officiellement auprès des pouvoirs publics. Ces enfants « hors statistiques » peuvent représenter la majorité des enfants dans les zones les plus pauvres⁴. Cela doit inciter à interpréter les statistiques avec prudence.

Aperçu global des progrès accomplis

Certains pays ont obtenu de réels succès dans certains domaines, ce y compris dans les pays les plus pauvres. Ainsi, le nombre de décès dus à la rougeole a baissé significativement en Afrique subsaharienne entre 1999 et 2004, tandis que la scolarisation primaire et la santé infantile se sont considérablement améliorées. Toutefois, les progrès ont été limités et inégaux, la situation étant particulièrement difficile dans les pays les moins avancés. Ainsi, au rythme actuel, aucun objectif ne devrait être atteint en 2015, hormis l'objectif de réduction de l'extrême pauvreté qui est susceptible d'être globalement atteint en 2015 grâce aux résultats enregistrés par la Chine, bien que l'impact des crises alimentaire et financière rende cette perspective aléatoire.

² Assemblée générale des Nations unies, "Tenir les engagements pris : bilan prospectif visant à promouvoir un programme d'action concerté afin de réaliser les objectifs du millénaire pour le développement d'ici à 2015", Rapport du secrétaire général, 12 février 2010, p. 4.

³ IMF and World Bank, *Global Monitoring Report 2010. MDGs after the crisis*, 2010, p. 1.

⁴ CWBCI, « Les objectifs du millénaire et l'éducation en Afrique », 2006.

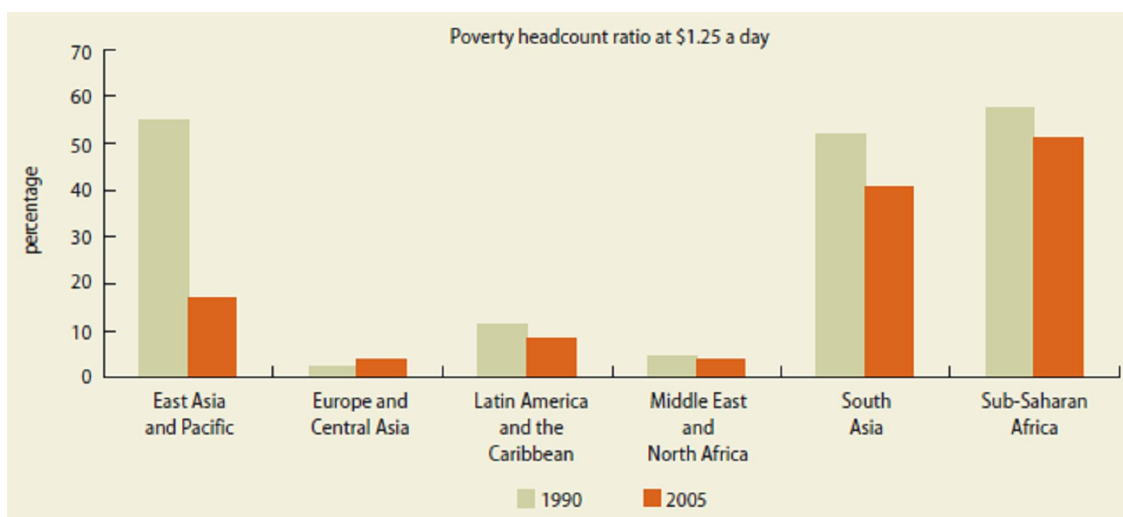
OMD 1 : La réduction de l'extrême pauvreté et de la faim

Le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté a diminué de 1,8 à 1,4 milliard entre 1990 et 2005, soit de 42% à 25% de la population mondiale⁵. Toutefois, la crise alimentaire puis la crise financière et économique ont aggravé la situation. En effet, la crise alimentaire et la crise financière ont respectivement poussé 147 millions⁶ et 64 millions⁷ de personnes supplémentaires dans la faim et l'extrême pauvreté, ce qui réduit d'autant les progrès réalisés en la matière. Par ailleurs, il est important de noter que cette baisse est essentiellement imputable aux résultats enregistrés par la Chine, où la pauvreté extrême est passée de 683 à 208 millions de personnes, soit une diminution de 60% à 16% de la population entre 1990 et 2005⁸.

Ainsi, en faisant abstraction de la Chine, on comptait en 2005, soit avant les crises, 36 millions de pauvres de plus qu'en 1990. Le nombre de pauvres a ainsi augmenté entre 1990 et 2005 de 92 millions en Afrique subsaharienne, même si l'évolution démographique implique que la proportion de pauvres a diminué de 58% à 51%⁹. L'Inde a également vu le nombre de personnes extrêmement pauvres passer de 436 à 456 millions durant la même période, même si cela signifie une baisse de 51% à 42% de la population¹⁰. Malgré l'introduction récente d'une cible sur le travail décent, pas moins de 633 millions de travailleurs, soit 21,2% de la population active mondiale, vivaient en 2008 dans l'extrême pauvreté (moins d'1,25 dollar quotidien), et la crise a plongé 215 millions de personnes supplémentaires dans ce cas en 2009, soit une augmentation de 7% en un an¹¹.

Evolution de la proportion de l'extrême pauvreté par régions

(1990-2005)



Source : FMI/Banque mondiale (GMR 2010)

⁵ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 5.

⁶ FAO, *La situation mondiale de l'agriculture et de l'alimentation*, 2009.

⁷ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 15.

⁸ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 15.

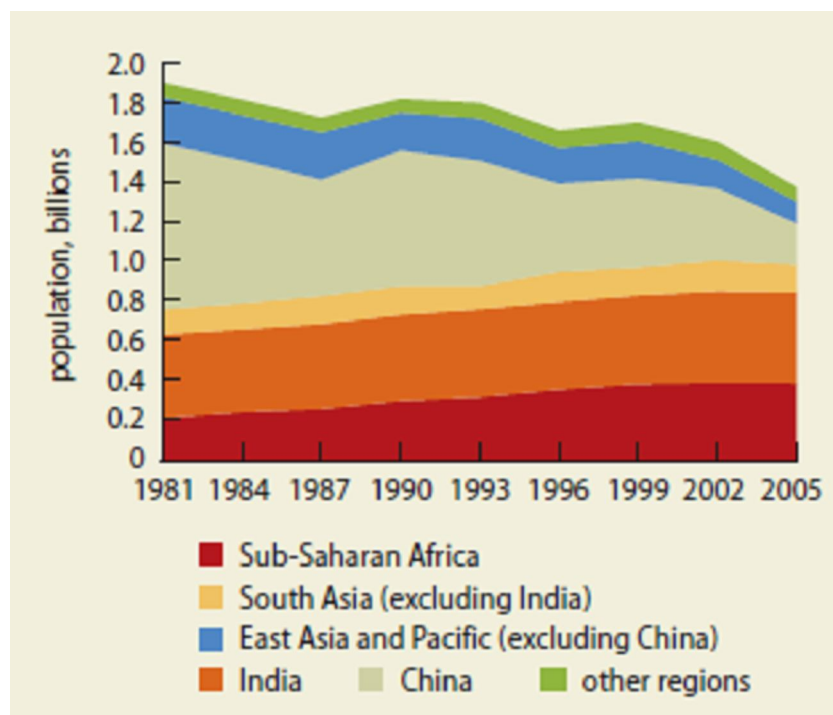
⁹ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 5.

¹⁰ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 15.

¹¹ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 6.

Evolution du nombre de pauvres par régions

(1990-2005)



Source : FMI/Banque mondiale (GMR 2010)

La faim a sensiblement augmenté depuis 1990, puisque le nombre de personnes malnutries est passé de 842 millions en 1990 à 873 millions en 2004-2006, puis à 1,02 milliard de personnes en 2009, avant de retomber à 925 millions en 2010. La barre du milliard de personnes souffrant de la faim a ainsi été franchie pour la première fois de l'histoire de l'humanité en 2009, tandis que 2 milliards de personnes ont des carences en micronutriments¹². La faim est dès lors un des fléaux planétaires les plus préoccupants. Plus de la moitié du milliard de malnutris sont en réalité des petits producteurs du Sud. Ce sont donc les paysans ruraux des pays en développement, censés nourrir les populations du Sud, qui sont les premières victimes de la faim. Condamnés par les politiques de libéralisation du commerce agricole à concurrencer les firmes transnationales agroalimentaires, ces paysans ruraux souffrent du manque d'accès à la terre, aux intrants, aux revenus et, *in fine*, à une alimentation suffisante.

OMD 2 : La scolarisation primaire universelle

La scolarisation primaire a progressé partout dans les pays en développement, même si l'objectif d'atteindre 100% de scolarisation primaire en 2015 ne sera pas atteint, surtout dans les pays les moins avancés. Plus de 60 pays en développement enregistrent un taux de scolarisation primaire de plus de 90% et le nombre d'enfants privés d'école a diminué de 115 millions à 72

¹² Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 6.

millions entre 2002 et 2007. Même en Afrique subsaharienne, où le taux de scolarisation primaire est le plus faible du monde, il est passé de 58% à 74% entre 2000 et 2007¹³.

Toutefois, ces progrès quantitatifs masquent un sérieux problème qualitatif. En effet, l'augmentation rapide de la fréquentation scolaire dans les pays pauvres pose de sérieux problèmes d'offre, suite au manque de capacités en infrastructures scolaires et en enseignants. Ainsi, vu le manque de moyens budgétaires, la piste privilégiée par nombre de pays en développement consiste à doper l'offre éducative à moindre coût, en exploitant au maximum les infrastructures existantes, en réduisant la durée de formation des enseignants et en faisant supporter une part significative des frais scolaires par les parents d'élèves. Cette réalité a débouché sur une dégradation préoccupante de la qualité de l'éducation, l'inscription en première année primant sur la qualité de l'instruction.

Résultat : nombre d'enfants scolarisés ne terminent pas un cycle complet du primaire et restent analphabètes ou incapables de lire correctement un texte de base. Par exemple, la moitié des enfants scolarisés en Inde ne savent pas lire un texte simple¹⁴. En moyenne, le taux d'achèvement du cycle primaire dans l'ensemble des pays en développement atteignait 86% en 2007, mais avec une grande disparité entre les pays à revenu moyen (93% de scolarisation primaire) et les pays à faible revenu (65%). Les deux régions où le taux d'achèvement du primaire est le plus faible sont l'Afrique subsaharienne et l'Asie du Sud, bien que ces deux régions soient en progrès, passant respectivement de 51% à 60% et de 62% à 80% entre 1991 et 2007¹⁵.

OMD 3 : L'égalité des sexes

Malgré certains progrès, seuls 53 pays sur 171 sont parvenus à instaurer une parité entre les sexes dans le primaire et le secondaire (soit 19 pays de plus qu'en 1999). En moyenne, on est passé dans le primaire d'un rapport de 91 filles pour 100 garçons en 1999 à 95 filles pour 100 garçons en 2007. Toutefois, les progrès ont été plus lents dans le secondaire et l'Afrique subsaharienne a même enregistré un recul, passant de 82 à 79 filles pour un garçon entre 1999 et 2007. Par ailleurs, la part des femmes dans les parlements nationaux n'a augmenté que de 11% entre 1999 et 2009, atteignant 18% en moyenne¹⁶.

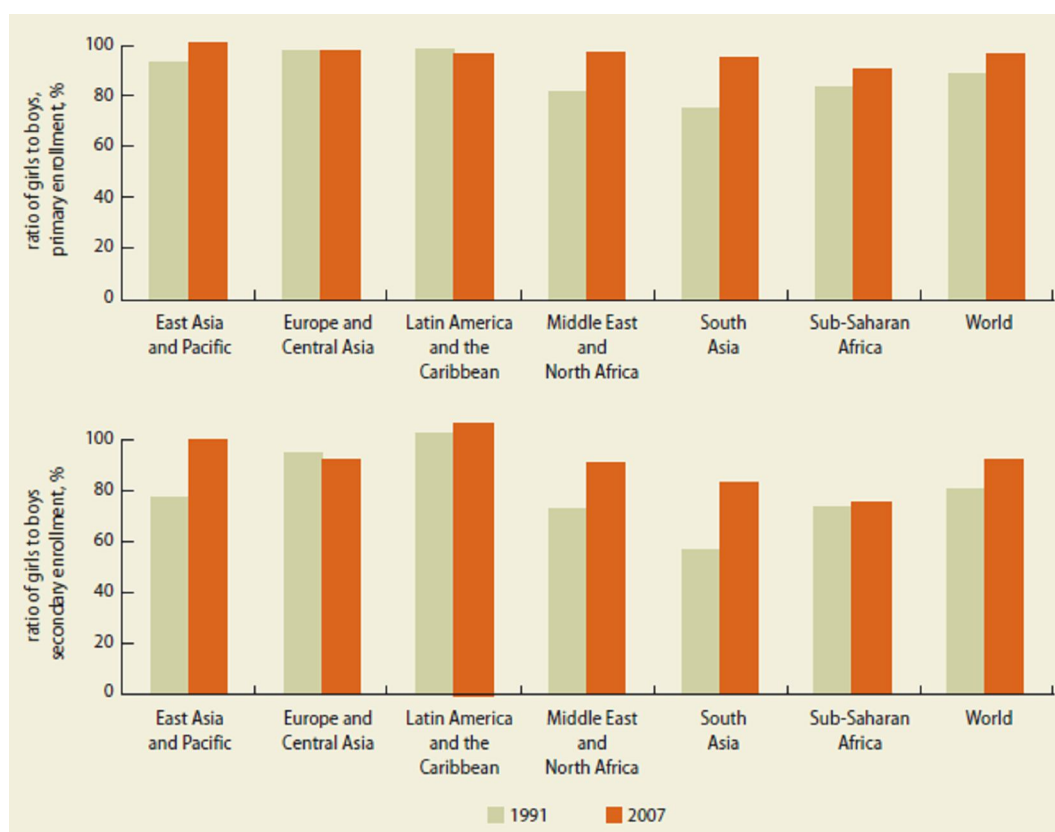
¹³ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 7.

¹⁴ Esther Duflo, *Le développement humain. Lutter contre la pauvreté*, Seuil, 2010, p. 13.

¹⁵ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 16.

¹⁶ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 8.

Les disparités de genre dans le primaire et le secondaire par régions (1991-2007)



Source : FMI/Banque mondiale (GMR 2010)

OMD 4 : Réduire la mortalité infantile

Le taux de mortalité infantile est passé en moyenne de 99 à 72 morts sur 1.000 naissances entre 1990 et 2008. En 2008, 8,8 millions d'enfants sont morts avant l'âge de cinq ans, contre 12,5 millions en 1990¹⁷. Cette évolution est très inférieure à l'objectif visé de réduction de deux-tiers, qui ramènerait le nombre de décès à 33 pour 1.000 naissances.

OMD 5 : Réduire la mortalité maternelle

La mortalité maternelle n'a qu'à peine diminué globalement, passant de 480 à 450 décès pour 100.000 naissances vivantes entre 1990 et 2005. On est donc très loin de la cible visée de 120 décès en 2015. En réalité, l'accès aux services de santé reproductive est d'autant limité que les risques encourus par les femmes sont importants. Globalement, la part des accouchements pris en charge par du personnel de santé qualifié n'a augmenté que de 53% à 61% entre 1990 et 2007¹⁸.

¹⁷ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 8.

¹⁸ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 10.

OMD 6 : Combattre les grandes pandémies

Le nombre de séropositifs a diminué de 3,5 à 2,7 millions de personnes entre 1996 et 2008, soit une baisse de 30%, ce qui s'explique notamment par le fait que la part des personnes séropositives nécessitant un traitement antirétroviral et qui en ont effectivement bénéficié est passée de 5% à 42% entre 2000 et 2008. Toutefois, ces progrès restent insuffisants pour inverser le cours de l'épidémie, du fait d'un manque de prise en compte de la prévention. Or chaque fois que deux personnes débutent un traitement antirétroviral, cinq personnes contractent le VIH¹⁹.

Ainsi, on estime à 33,4 millions le nombre de personnes souffrant du VIH-SIDA dans le monde, dont les deux-tiers en Afrique subsaharienne. Parallèlement, la tuberculose, qui a atteint un record en 2004, a tué 1,3 million de personnes en 2008, tandis que la malaria tue 1 million de personnes chaque année, dont 80% sont des enfants africains²⁰.

OMD 7 : Préserver l'environnement

La part des personnes ayant accès dans le monde à une source d'eau potable est passée de 76% à 86%, bien que les progrès aient été inégaux, avec 23 pays en développement sans progrès et même 5 pays qui ont régressé. Une forte disparité existe également entre les zones rurales et les zones urbaines²¹. Plus d'un milliard de personnes restent privées d'accès à l'eau potable dans le monde, l'Afrique subsaharienne étant la moins bien servie avec une couverture en eau potable d'environ 55%²².

La situation en termes d'accès à l'assainissement est plus préoccupante, avec une augmentation globale très limitée de 8% depuis 1990, passant de 43% à 55%. En réalité, 2,4 milliards de personnes sont privées d'assainissement et presque une personne sur deux dans les pays en développement n'a pas accès à l'assainissement. La cible est donc loin d'être atteinte. En Afrique subsaharienne, le taux d'accès n'est passé que de 26% à 31% entre 1990 et 2006²³. Les enfants en sont les premières victimes : 5.000 enfants meurent chaque jour de diarrhée, soit un enfant toutes les 17 secondes, faute d'accès à une eau saine ou à l'assainissement.

La cible concernant les émissions de gaz à effet de serre ne sera pas davantage atteinte, puisque les émissions ont augmenté davantage entre 1995 et 2004 qu'entre 1970 et 1994, et la tendance se poursuit. Malgré une légère diminution, environ 13 millions d'hectares de forêt, dont 6 millions de forêt primaire, continuent de disparaître chaque année dans le monde. Si on déduit les pertes compensées par le reboisement, la planète perd chaque année 7 millions d'hectares de couverture forestière. Quant à la biodiversité, elle ne cesse de se dégrader et 17.000 espèces végétales et animales sont menacées d'extinction²⁴.

¹⁹ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 9.

²⁰ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 19.

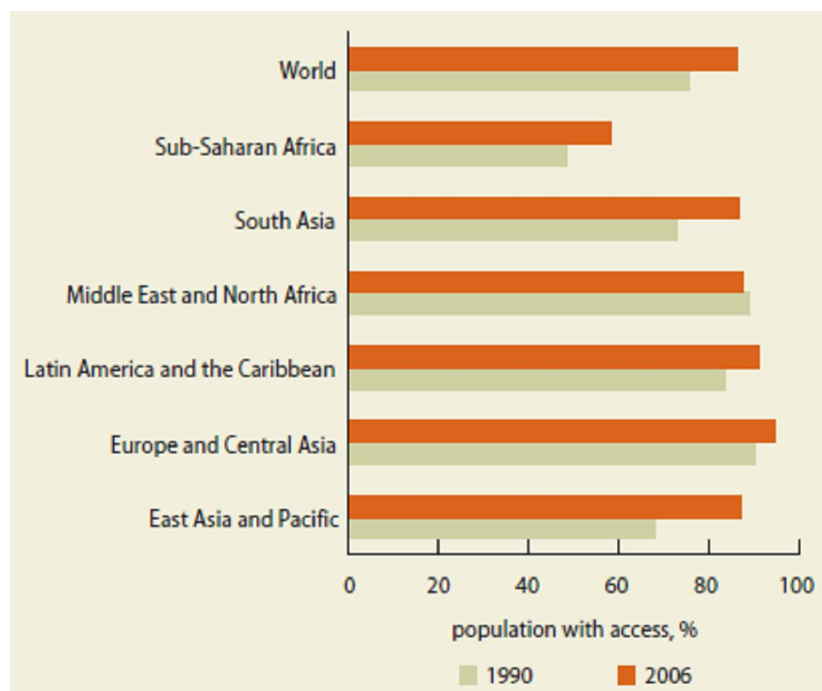
²¹ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 11.

²² CWBCI, « Les objectifs du millénaire et l'eau en Afrique », 2008.

²³ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 18.

²⁴ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 11.

Accès à l'eau potable par régions (1990-2006)



Source : FMI/Banque mondiale (GMR 2010)

OMD 8 : Un partenariat mondial pour le développement

Comme le résumait les Nations unies : « L'absence de financement international adéquat et prévisible a constitué un obstacle de taille »²⁵.

En termes d'aide publique au développement (APD), bien que les OMD aient permis une augmentation de l'aide au cours des années 2000, elle a fait suite à une chute importante au cours des années 1990 et reste inférieure aux niveaux des années 1970 et 1980 en termes de PNB. Bien que le G8 de Gleneagles ait annoncé en 2005 un doublement de l'aide en 2010, le compte n'y est pas, puisqu'il faudrait une augmentation de 35 milliards de dollars entre 2009 et 2010, dont 20 milliards pour l'Afrique. En outre, la part de l'aide aux pays les moins avancés ne représente que 0,09% du PNB des pays donateurs, tandis que ce sont des pays comme l'Irak et l'Afghanistan qui ont été les principaux bénéficiaires de l'augmentation de ces dernières années. Enfin, une part de l'augmentation des années 2000 s'explique par la comptabilisation de « dons à objectif spécial », c'est-à-dire des dépenses qui ne prennent pas la forme de moyens additionnels pour les programmes de développement sur le terrain (comme les allègements de dette, les coûts administratifs et de transaction et l'assistance technique)²⁶.

En termes de commerce international, aucune avancée n'a été consentie par les pays industrialisés, ce qui a débouché sur le blocage des négociations à l'OMC et sur la prolifération

²⁵ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 18.

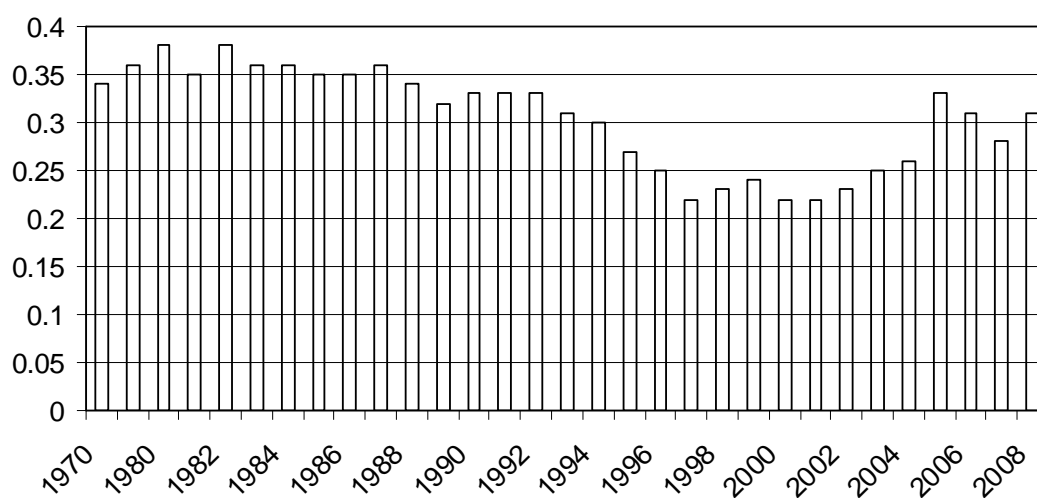
²⁶ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 30.

d'accords bilatéraux par lesquels les pays industrialisés tentent de faire accepter aux pays en développement ce qu'ils refusent à l'échelle multilatérale.

En termes d'allègement de la dette, 35 pays pauvres et très endettés ont bénéficié d'un allègement total de 80 milliards de dollars (57 milliards de l'initiative PPTE et 23 milliards de l'initiative IADM), mais l'impact de la crise financière et économique a aggravé les ratios d'endettement de plusieurs pays pauvres²⁷.

Evolution de l'APD en % du PNB des pays donateurs

(1970-2008)



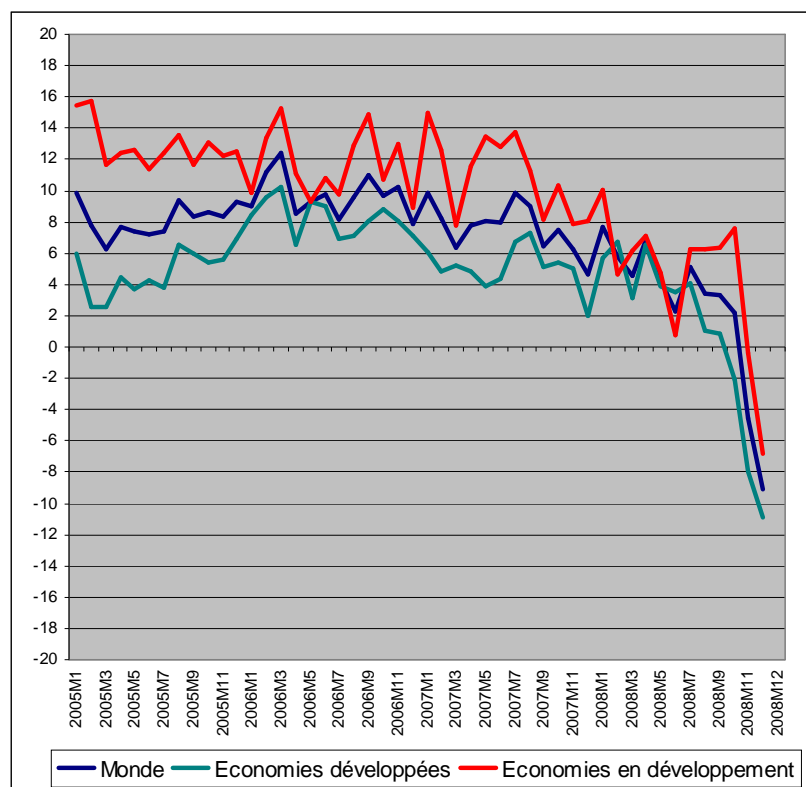
Source : OCDE (2010)

²⁷ IMF and World Bank, op. cit., 2010, p. 137.

IV- L'impact de la crise sur les OMD

La plupart des statistiques disponibles datant d'avant la crise financière, l'impact social de la crise ne pourra être évalué avec précision que dans quelques années, d'autant que la crise économique n'est pas terminée et que de nouvelles vagues ne sont pas à exclure. Les données disponibles indiquent cependant qu'elle n'est pas sans conséquences. Les canaux de transmission de la crise du Nord vers le Sud ont été multiples, dont les principaux sont la chute des échanges commerciaux, des investissements privés et des transferts financiers des migrants vers leur pays d'origine. L'impact de la crise sur les budgets des pays industrialisés devrait en outre déboucher sur une baisse de l'aide au développement. Le FMI et la Banque mondiale estiment que 64 millions de personnes supplémentaires sont tombées en 2010 dans l'extrême pauvreté suite à la crise financière.

La chute du commerce international



Toutefois, la reprise dans les pays en développement devrait être plus rapide que par le passé pour trois raisons : d'une part, la crise n'a cette fois pas éclaté dans les pays en développement mais dans les pays industrialisés. L'impact de la crise n'a donc été qu'indirect dans les pays en développement. D'autre part, les pays en développement présentaient avant la crise une santé

économique plus saine que lors des crises du passé. Cela s'explique par le fait que les pays émergents ont accumulé des réserves de changes depuis une décennie pour faire face à l'instabilité financière et qu'une trentaine de pays pauvres et très endettés ont bénéficié d'allègements de la dette dans le cadre des initiatives lancées en 1999 et 2005 par le G7 de Cologne et de Gleneagles. Enfin, nombre de pays en développement ont remboursé leurs dettes au FMI et à la Banque mondiale au cours des années 2000, ce qui leur a offert davantage de marges de manœuvre politiques pour opérer des politiques de relance contra-cycliques, plutôt que les cures d'austérité pro-cycliques prônées par le passé par les institutions financières internationales.

Il n'en reste pas moins que les politiques contra-cycliques n'ont été permises que dans une partie des pays en développement et que l'impact de la crise a détérioré les ratios d'endettement des pays pauvres. Les pays émergents font en outre face depuis 2009 à des entrées massives de capitaux privés internationaux susceptibles de créer de nouvelles bulles spéculatives annonciatrices de nouvelles crises. C'est ce qui a incité plusieurs d'entre eux comme le Brésil, la Corée du Sud ou l'Indonésie à introniser des mesures de contrôle des capitaux en 2009 et 2010.

Par ailleurs, la crise financière n'est qu'un aspect des crises globales multiformes de ces dernières années dont les effets néfastes sur les pays en développement sont avérés. Nicholas Stern estime ainsi que les politiques d'adaptation et d'atténuation des changements climatiques dans les pays en développement impliquent une aide financière additionnelle à l'aide publique au développement représentant 1% du PIB des pays industrialisés de l'OCDE, tandis que le coût des changements climatiques serait bien plus élevé si rien n'était fait²⁸. L'impact de la crise alimentaire a provoqué une hausse de la malnutrition qui touche désormais plus d'un milliard de personnes, tandis que « les risques de catastrophe, qui s'aggravent au niveau mondial, pèsent surtout sur les pays à revenu faible et intermédiaire »²⁹.

²⁸ N. Stern, « Deciding our future in Copenhagen : will the world rise to the challenge of climate change ? », Grantham Research Institute on climate change and the environment, December 2009.

²⁹ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 13.

V- Au-delà des OMD

Les objectifs du millénaire ont eu le mérite de remettre les enjeux du développement social à l'avant plan de l'agenda international et de susciter une augmentation des montants d'aide au développement, même si leur efficacité est déficiente. Toutefois, les limites des objectifs du millénaire sont qu'ils se limitent à aborder les symptômes de la pauvreté, sans aborder la question des causes économiques de ces symptômes. Il en résulte que les solutions proposées se limitent à augmenter les ressources des pays en développement dans les secteurs sociaux visés, sans remettre en cause l'architecture financière internationale et les règles du commerce mondial.

Or cette focalisation sur les cibles sociales entraîne certes une augmentation des moyens dans ces secteurs, mais au détriment des secteurs productifs agricoles et industriels. Comme le souligne Serge Michailof : « Les objectifs du millénaire ont clairement privilégié le social eu détriment du productif et de l'économie. (...) Or ce choix est lourd de conséquences. Il a en effet conduit l'ensemble de la communauté de l'aide à négliger, ou simplement ignorer, les besoins en infrastructures économiques indispensables à la croissance. (...) En fixant des objectifs sociaux déconnectés des capacités financières actuelles et à venir des Etats concernés, on met durablement sous tutelle leurs secteurs sociaux et l'on pérennise la dépendance de ces pays vis-à-vis de l'aide internationale. (...) Il faut donc s'interroger sur le réalisme global de cette approche qui, sur le plan conceptuel, correspond en fait à la mise en place d'un vaste filet social protecteur pour les pays les plus pauvres »³⁰.

Selon la CNUCED la part de l'aide publique au développement (APD) dans les pays les moins avancés (PMA) destinée aux secteurs productifs et aux infrastructures économiques a chuté de 48% à 19% entre 1992-1994 et 2006, tandis que la part aux infrastructures sociales et aux services sociaux est passée de 31% à 42% au cours de la même période³¹. Si on prend en compte la répartition sectorielle de l'APD totale, on aboutit en 2008 à 40% de l'APD destinés aux secteurs sociaux, contre 18% pour les secteurs économiques et 7% pour les secteurs productifs³². La part de l'aide destinée à l'agriculture a en outre chuté sous la barre des 4% dans les années 2000, alors qu'elle atteignait encore près de 20% au début des années 1980. Comme le souligne la CNUCED : « Il est certainement important de mettre l'accent sur l'amélioration et l'extension des services publics dans les domaines de la santé et de l'éducation, mais pour réduire durablement la pauvreté, il faut développer l'emploi et les possibilités d'activités rémunératrices et, pour cela, l'aide aux secteurs de production et à l'infrastructure économique est vitale »³³.

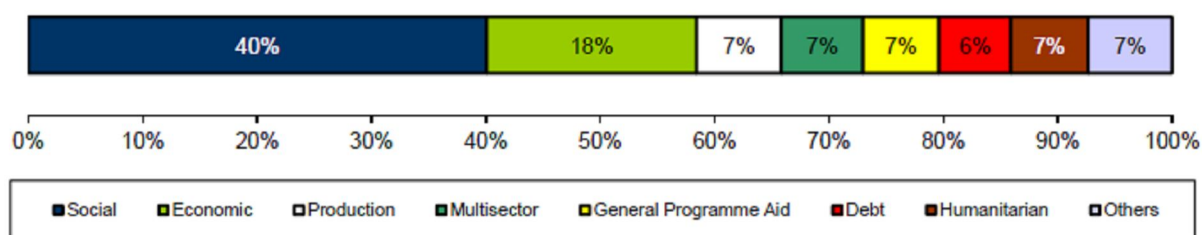
³⁰ S. Michailof et A. Bonnel, op. cit., 2010, pp. 158-159.

³¹ CNUCED, op. cit., 2008, p. 34.

³² OECD, « Development aid at a glance. Statistics by regions », 2010.

³³ CNUCED, op. cit., 2008, p. 35.

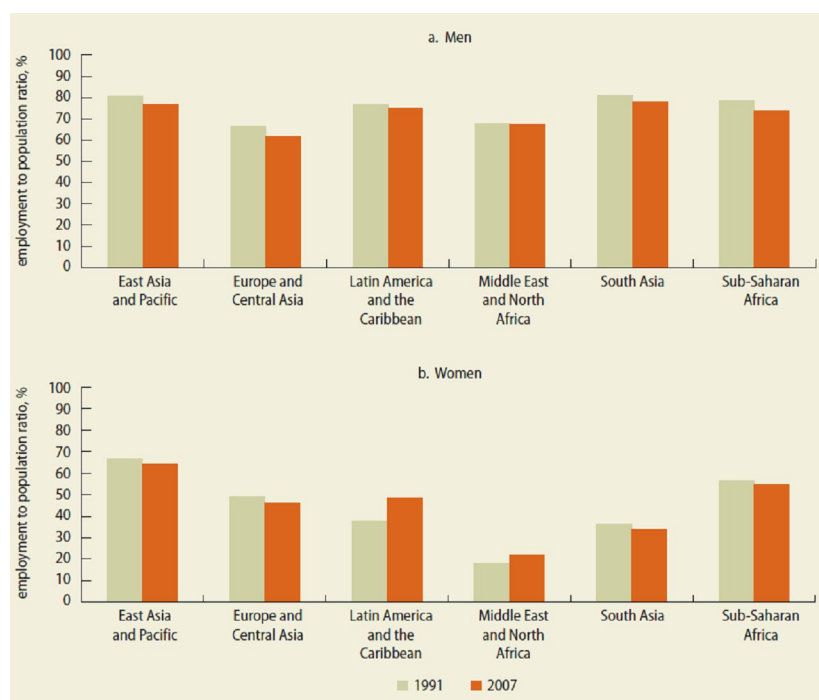
Répartition sectorielle de l'APD totale en 2008



Source : OCDE (2010)

Il est ainsi significatif que le travail décent n'ait été intégré que tardivement aux objectifs du millénaire, avec des résultats négatifs. Le taux d'emploi est en effet en baisse dans quasi toutes les régions et concerne aussi bien les hommes que les femmes. La crise financière a encore aggravé la situation. Or on voit mal comment la pauvreté pourrait baisser durablement sans développement économique et création d'emplois décents. Comme le résume le rapport des Nations unies sur les OMD : « Les politiques commerciales et industrielles devraient appuyer les secteurs et activités dynamiques en termes de croissance de la productivité et de création d'emplois décents se caractérisant par des salaires élevés et une sécurité de l'emploi »³⁴.

Evolution du taux d'emploi par régions et par sexes (1991-2007)



³⁴ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 35.

En outre, le partenariat mondial proposé par l'OMD 8 (cfr. annexe) se limite à promouvoir dans les pays en développement davantage d'aide, d'allègements de dettes et d'accès aux marchés des pays industrialisés. En d'autres termes, le partenariat se limite pour les pays du Sud à attendre davantage de moyens de la part des pays du Nord. Or non seulement ces moyens supplémentaires se font souvent attendre, mais en outre ils impliquent de promouvoir un modèle de financement du développement qui dépend essentiellement de la santé économique et du bon vouloir des pays industrialisés.

Ce modèle diffère de ceux adoptés par les pays du Sud qui ont connu les meilleures performances économiques et sociales au cours de l'histoire économique. Du Japon à la Chine en passant par la Corée du Sud, les modèles de financement du développement se sont basés sur la mobilisation de l'épargne interne plutôt que l'endettement extérieur. C'est pourquoi la mobilisation des ressources internes devrait être une priorité, ce qui implique notamment de mettre fin à la fuite massive de capitaux dont sont victimes les pays en développement.

Selon Raymond Baker, l'argent illicite en circulation dans le monde s'élève à 1.000 milliards de dollars, dont la moitié en provenance des pays en développement³⁵. Ces montants dépassent de loin les montants d'aide qui plafonnent à 120 milliards de dollars. Selon une étude de *Global Financial Integrity*, les flux illicites qui sont sortis d'Afrique entre 1970 et 2008 ont représenté 29 milliards de dollars par an, alors que l'aide à l'Afrique n'a représenté que 18 milliards par an. Le pire est que le phénomène s'accroît avec le temps, puisque la fuite de capitaux a représenté 54 milliards de dollars par an entre 2001 et 2008, et même 90 milliards en 2007 et 2008. Finalement, le cumul des montants qui ont fui le continent africain depuis 2001 équivaut à deux fois le montant de la dette extérieure africaine³⁶. Les auteurs de l'étude précisent par ailleurs qu'ils se sont limités aux données fournies par les balances des paiements et le commerce extérieur des pays en développement, ce qui n'inclut pas les fraudes liées à l'utilisation des paradis fiscaux et implique qu'il faudrait probablement multiplier par deux les chiffres de la fuite des capitaux africains³⁷.

Enfin, plutôt que prôner la libéralisation commerciale et financière comme modèle d'intégration des pays en développement à l'économie mondiale, les politiques de développement devraient davantage consister à coopérer pour répondre à l'instabilité globale, tout en garantissant aux pays en développement les marges de manœuvre politiques leur permettant de mettre en œuvre des stratégies de développement véritablement appropriées.

D'une part, cela implique de renforcer le multilatéralisme en vue de mettre en œuvre des mesures de réglementation du système financier et bancaire international et d'adopter des mécanismes concertés de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Une telle approche nécessite d'adapter les relations Nord-Sud au monde multipolaire qui émerge. Comme le souligne Alexis Bonnel en matière de gaz à effet de serre : « Même si tous les pays de l'OCDE parvenaient par magie à réduire à zéro leurs émissions en 2030, celles générées dans les seuls pays en développement amèneraient la planète au-delà des limites considérées comme acceptables par les scientifiques »³⁸. En d'autres termes, le défi climatique, comme les autres défis globaux, signifie que le Nord a désormais autant besoin du Sud qu'inversement. Le modèle

³⁵ R. Baker, *Capitalism's Achilles Heel*, Wiley, 2005.

³⁶ Global Financial Integrity, « Illicit financial flows from Africa : Hidden resource for development », 2010, www.gfip.org.

³⁷ Alternatives Economiques, « Afrique : capitaux en fuite », septembre 2010.

³⁸ S. Michailof et A. Bonnet, *Notre maison brûle au Sud. Que peut faire l'aide au développement ?*, 2010, p. 289.

selon lequel le Sud dépend du Nord pour régler ses problèmes a donc vécu. Le Nord et le Sud sont condamnés à coopérer dans le cadre de partenariats globaux s'ils veulent régler leurs problèmes communs³⁹.

D'autre part, les règles internationales doivent garantir aux pays en développement une marge d'action suffisante pour appliquer des stratégies de développement appropriées. Selon Dani Rodrik, la question n'est plus de savoir comment libéraliser davantage, mais plutôt comment créer dans chaque pays les marges de manœuvre politiques permettant de gérer les problèmes que pose la mondialisation⁴⁰. L'objectif est ainsi de faire en sorte que chaque pays puisse choisir sa stratégie de développement en fonction de la nature spécifique des contraintes qu'il subit dans le cadre de la mondialisation. Rodrik dénonce ainsi le fait que « les accords de l'OMC sur les subventions, les mesures concernant les investissements et liées au commerce (TRIM), ainsi que les mesures de droits de propriété intellectuelle (TRIP) entraînent une forte réduction des marges de manœuvre en matière de politiques industrielles ; ils excluent même l'adoption des stratégies qui avaient remarquablement réussi chez les superstars de la croissance (Corée du Sud, Taiwan et Chine) »⁴¹. Il estime également que « la préférence du FMI pour l'indépendance des banques centrales et les changes flottants rend impossible le recours au taux de change comme instrument de développement. Or la sous-évaluation des monnaies a été un instrument puissant de croissance en Asie et dans d'autres pays »⁴². Il propose ainsi d'échanger de l'espace politique plutôt que de l'accès aux marchés. Cela implique de mettre fin aux conditionnalités macroéconomiques des institutions financières internationales, de réformer les règles de l'OMC et de promouvoir les normes sociales et environnementales.

En conclusion, comme le résume le rapport des Nations unies sur les objectifs du millénaire : « Si les progrès accomplis sont insuffisants, ce n'est pas parce qu'il est impossible d'atteindre les objectifs du millénaire, ou parce que les délais sont trop courts, mais parce que les engagements ne sont pas respectés, que les ressources ou la volonté mobilisées sont insuffisantes, que le principe de responsabilité n'est pas respecté et que le développement durable recueille un intérêt limité »⁴³.

³⁹ A. Zacharie (dir.), *Refonder les politiques de développement. Les relations Nord-Sud dans un monde multipolaire*, Au Bord de l'Eau/La Mulette, 2010.

⁴⁰ D. Rodrik, *Nations et mondialisation. Les stratégies nationales de développement dans un monde globalisé*, La Découverte, 2008.

⁴¹ D. Rodrik, op. cit., 2008, p. 27.

⁴² D. Rodrik, op. cit., 2008, p. 28.

⁴³ Assemblée générale des Nations unies, op. cit., 2010, p. 38.

Annexe : l'OMD 8

Les 6 cibles et les 16 indicateurs de l'OMD 8 sur le partenariat mondial pour le développement

CIBLE 8.A - Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire

Cela suppose un engagement en faveur de la bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international.

CIBLE 8.B - Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés (PMA)

Cela suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés et l'annulation des dettes publiques bilatérales, ainsi que l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.

CIBLE 8.C - Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement

Cela suppose d'appliquer le Programme d'action pour le développement durable des petits États insulaires en développement et les décisions issues de la vingt-deuxième session extraordinaire de l'Assemblée générale.

CIBLE 8.D - Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre l'endettement tolérable à long terme

Cela suppose la compréhension des problèmes d'endettement des pays en développement et la mise en place de mesures nationales et internationales pour assurer que le niveau de la dette soit tolérable à long terme.

Les indicateurs :

Aide publique au développement :

- 8.1. Aide publique au développement (APD) nette, en pourcentage du produit national brut des pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE
- 8.2. Proportion du montant total de l'APD bilatérale des pays donateurs membres du Comité d'aide au développement de l'OCDE, allouée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)
- 8.3. Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD (OCDE) qui n'est pas liée
- 8.4. APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut
- 8.5. APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut

Accès aux marchés :

- 8.6. Proportion du total des importations des pays développés (en valeur, et à l'exclusion des armes), en provenance des pays en développement et des pays les moins avancés, qui sont admises en franchise de droits
- 8.7. Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles, textiles et vêtements en provenance des pays en développement
- 8.8. Estimations des subventions agricoles versées par les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut
- 8.9. Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales

Endettement tolérable :

- 8.10. Nombre total de pays ayant atteint le point de décision de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et nombre total de pays ayant atteint le point d'achèvement (cumulatif)
- 8.11. Allègement de la dette annoncé au titre de l'Initiative PPTE et de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale
- 8.12. Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services

CIBLE 8.E - En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement

- 8.13. Proportion de la population ayant accès de façon durable à des médicaments de base d'un coût abordable

CIBLE 8.F - En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, soient à la portée de tous

- 8.14. Nombre de lignes téléphoniques pour 100 personnes
- 8.15. Pourcentage de la population abonné à un service de téléphonie mobile
- 8.16. Pourcentage de la population utilisant l'Internet