

Texte extrait de « The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success ». Center for Global Development Working Paper n° 40, mai 2004.

En se focalisant sur le coût de la réalisation des OMD, on entretient l'idée fautive que ces objectifs pourraient être atteints de manière universelle, pour peu qu'on y mette les moyens. On devrait plutôt les considérer comme des incitations et noter les progrès intermédiaires, parfois époustouflants compte tenu des contextes nationaux.

Interpréter les OMD

*CGD – 1776 Massachusetts Av.
NW, Suite 301 – Washington DC
20036 – Etats-Unis
TMoss@cgdev.org
mclemons@cgdev.org

MICHAEL A. CLEMENS ET TODD J. MOSS

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT*

CHARLES J. KENNY

BANQUE MONDIALE**

**Banque mondiale
1818 H Street, N.W. – Washington,
DC 20433 – Etats-Unis
ckenny@worldbank.org

CGD
Le Center for Global Development mène des programmes de recherche visant à définir des politiques de réduction de la pauvreté et des inégalités. Le centre se concentre particulièrement sur les politiques publiques américaines, et d'autres pays industrialisés, qui ont un impact sur le développement des pays pauvres.
www.cgdev.org

Quatre ans après la définition des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), et compte tenu des progrès rapides réalisés par les deux géants que sont la Chine et l'Inde, il apparaît que l'objectif mondial de réduction de moitié de la pauvreté pourrait bientôt être atteint. Toutefois, il est à peu près certain que la majorité des pays en développement (PED) n'atteindra pas cet objectif à l'échelle nationale, pas plus que de nombreux autres objectifs, et des régions entières, en particulier l'Afrique subsaharienne, seront très loins des résultats escomptés : parmi les 47 pays africains, 42 sont considérés « hors course » pour au moins la moitié des objectifs et 12 sont « hors course » pour tous les objectifs.

Le mieux, ennemi du bien

Cette situation ne doit pas faire oublier le fait que le développement social d'une grande majorité de la population mondiale a progressé à un rythme sans précédent au cours des trente dernières années. Par exemple, l'écart considérable

du niveau de l'espérance de vie entre les pays riches et pauvres, qui remonte au moins au XV^e siècle, s'est énormément réduit dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Entre 1950 et 1999 (selon des indicateurs nationaux couvrant 87 % de la population mondiale), l'espérance de vie moyenne est passée de 51 à 69 ans.

D'autres exemples du même type suggèrent des progrès de long terme pour les indicateurs sociaux, y compris dans les pays où la croissance économique est limitée. Par exemple, l'espérance de vie moyenne pour les pays qui atteignent un PNB par habitant de 300 dollars en 1999 est légèrement plus élevée que dans les pays qui avaient un PNB par habitant de 3 000 dollars en 1870 (en dollars constants).

En d'autres termes, il suffit aujourd'hui du dixième du revenu nécessaire il y a 130 ans pour atteindre la même espérance de vie (Kenny, 2004). Ces progrès constituent un succès considérable. Même si les écarts restent élevés en fonction des revenus (Pritchett, 1997), d'autres indicateurs sur la qualité de la vie indiquent des progrès sans précédents dans l'histoire. Il existe

bien sûr de gros nuages à l'horizon – notamment l'épidémie du Sida qui a un impact dramatique en Afrique sub-saharienne, où l'espérance de vie a décliné ces dernières années. Pour autant, les progrès accomplis ces cinquante dernières années devraient continuer, sans toutefois permettre d'atteindre les OMD en 2015, même si les PED surpassent les performances historiques de pays aujourd'hui développés.

Par exemple, le Burkina Faso, Madagascar et le Nicaragua ont très peu de chances d'atteindre l'objectif de l'éducation primaire pour tous en 2015, alors que ces pays ont de très bons résultats dans ce domaine si on les analyse selon les standards historiques nationaux. Ainsi, depuis 1950, le Burkina Faso et Madagascar suivent une progression supérieure au rythme moyen enregistré dans les pays du sud depuis les années 1960 et bien plus rapide que le rythme de progression de scolarisation qu'ont connu les pays riches en pleine croissance au XIX^e siècle. Le Nicaragua suit la tendance moyenne de ces cinquante dernières années, ce qui signifie qu'il fait toujours mieux que la moitié du reste du monde. Ce n'est pas une banale performance pour un pays qui, au cours de cette période, a été ravagé par l'extrême pauvreté, la guerre civile et les catastrophes naturelles. Pourtant, malgré ces succès, ces trois pays vont tous échouer dans la réalisation des OMD.

Deux types d'interprétation

En créant des objectifs pas toujours réalistes et en déclarant qu'ils peuvent être atteints de manière universelle, les OMD pourraient contribuer à créer un climat de pessimisme autour du développement et de l'aide. Les OMD peuvent être interprétés de deux manières différentes.

En créant des objectifs pas toujours réalistes et en déclarant qu'ils peuvent être atteints de manière universelle, les OMD pourraient contribuer à créer un climat de pessimisme autour du développement et de l'aide



Une première interprétation des OMD peut-être faite de manière littérale, en les acceptant comme les véritables cibles de la communauté du développement et en évaluant le montant d'aide nécessaire pour les atteindre.

Cette option fait des OMD un levier important pour augmenter les flux d'aide et garantir que ces fonds seront bien utilisés. Elle considère qu'un effort pour augmenter l'aide, par exemple l'appel à un « plan Marshall » pour l'Afrique, peut faire accélérer le progrès au-delà des normes historiques pour atteindre les OMD.

Ainsi, des transferts massifs d'aide pourraient produire rapidement et partout un changement historique dans un large spectre d'indicateurs de développement. Si certains objectifs peuvent être réalisés, en particulier pour ce qui concerne la fourniture d'eau potable et l'assainissement, il est très peu probable que la majorité des objectifs soit atteint dans la majorité des pays concernés.

La plupart des OMD ne sont tout simplement pas réalistes pour beaucoup de pays. Sur la base des progrès enregistrés par les pays riches et pauvres dans le passé, pris à l'échelle nationale, les OMD demanderaient aujourd'hui aux PED d'atteindre les meilleures performances historiques.

Par exemple, le taux moyen de croissance requis pour l'Afrique sur la période 2000-2015 pour réaliser l'objectif de réduction de moitié de la pauvreté se situe à un niveau atteint par seulement cinq pays dans le monde au cours des quinze dernières années. Dans le domaine de l'éducation, tous les pays sont supposés atteindre l'objectif de l'école primaire pour tous d'ici à 2015.

Cela signifie que les pays qui partent d'un très faible niveau doivent accomplir en quinze ans ce que les pays riches ont mis plus d'un siècle à réaliser ! Pour d'autres objectifs, le taux de progression est plus réaliste, mais néanmoins très ambitieux.

Une seconde interprétation des OMD est plus nuancée. Elle considère ces objectifs comme un symbole du type de résultats vers lesquels la communauté du développement devrait converger.

En se focalisant sur les résultats finaux des OMD, on oublie de noter les tendances de progression, souvent spectaculaires...

De même, les nouveaux flux d'aide sont considérés comme une des nombreuses conditions nécessaires au progrès des indicateurs de développement. Cette deuxième interprétation considère les OMD comme un outil et non comme des objectifs pratiques : ils ouvrent le débat et attirent l'attention. Les OMD ont en parti rempli ces objectifs. Il n'y a pas de doutes sur le fait qu'ils ont contribué à motiver les pays donateurs et à inverser le déclin de l'aide enregistré depuis la fin de la guerre froide. Par exemple, les États-Unis, l'Union européenne, le Canada, la Norvège et d'autres ont fait des promesses substantielles sur l'augmentation de l'aide à la Conférence de Monterrey sur le financement du développement en 2002, deux ans après la Déclaration du Millénaire qui a institué les OMD. Malgré ces effets notables, il n'y a eu pratiquement aucune discussion sur les impacts liés à la forme spécifique de ces objectifs. Ces impacts sont de deux ordres : des attentes trop importantes sur ce qui peut être atteint dans une courte période de temps et sur le rôle de l'aide dans le processus de développement.

Premièrement, les cibles spécifiques des OMD ont introduit l'idée d'échec. Des gouvernements qui poursuivent ces objectifs en faisant des progrès très encourageants en matière de développement pourraient être fragilisés, voire délégitimés, par le label « échec » en 2015. Plusieurs pays ont fait, et continuent de faire, des progrès extraordinaires pour atteindre les OMD. Mais ces objectifs introduisent une confusion entre ces performances et des objectifs universels, datés, qui sont impossibles à atteindre pour beaucoup de pays. Pourtant, on entretient l'illusion que ces objectifs peuvent être atteints par tous, pour peu que les moyens nécessaires soient mobilisés.

D'autres conséquences dommageables seraient d'ajouter à la « fatigue de l'aide » et de « dévier » les pays récipiendaires de réformes domestiques plus fondamentales. Si les donateurs fournissent des dizaines de milliards d'aide supplémentaire par an dans les prochaines années et que les

OMD ne sont pas atteints, cela donnera du grain à moudre aux groupes d'intérêt des pays riches qui veulent en finir avec l'aide.

Les PED devront très certainement continuer de recevoir de l'aide pendant des décennies (comme en Corée ou au Botswana, deux succès de l'aide) et sans qu'il y ait d'interruption en 2015 pour cause d'échec. D'un autre côté, si l'aide n'augmente pas et que les OMD ne sont pas atteints en 2015, cela pourrait aider à légitimer de nombreux gouvernements du monde en développement qui poursuivent des politiques anti-nomiques avec la croissance économique.

Résultats intermédiaires

Que faire alors ? Pour aller de l'avant, la communauté des donateurs devrait commencer par accepter l'idée qu'il ne sera pas possible à la majorité des pays d'atteindre la majorité des objectifs. De même, les études de coût ne devraient pas être utilisées comme une preuve que les objectifs pourront être atteints avec plus d'aide. Ces études elles-mêmes ne tirent pas de telles conclusions et l'histoire nous montre que cela n'est pas vrai.

Les OMD devraient plutôt être présentés comme des repères utiles pour montrer le grand écart qui existe entre le monde que nous désirons et celui dans lequel nous vivons. Ces objectifs devraient nous inciter à redoubler d'effort pour réduire cet écart.

D'autre part, il conviendrait de trouver les moyens institutionnels de reconnaître les succès en matière de développement. Le gouvernement du Burkina Faso, par exemple, devrait être soutenu par la communauté internationale pour avoir augmenté le taux de scolarisation dans le primaire bien plus rapidement que ne l'ont fait dans le passé la plupart des pays pauvres devenus riches, plutôt que d'être critiqué, voire délégitimé, du fait que ce taux n'atteint pas les 50 %.

Des repères spécifiques à chaque pays pourraient servir d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés, compte tenu des circonstances nationales. Au lieu de cela, la plupart des analyses sur les OMD ont cherché à établir des listes de pays jugés « hors course ». Une manière plus constructive serait d'établir des listes de pays qui sont sur la bonne voie ou se trouvent dans une meilleure situation. Une réponse institutionnelle reviendrait alors à définir le Burkina Faso comme un pays à succès pour sa politique d'édu-

Les OMD devraient plutôt être présentés comme des repères utiles pour montrer le grand écart qui existe entre le monde que nous désirons et celui dans lequel nous vivons

cation, tout en reconnaissant que la moitié de la population non encore scolarisée doit pouvoir jouir de ce droit.

Dans le futur, afin d'éviter ces différents pièges, les objectifs internationaux de développement devraient : être flexibles et spécifiques à chaque pays, prendre en compte les performances historiques, se focaliser d'avantage sur les résultats intermédiaires que sur les conclusions et, enfin, être considérés comme des références pour aiguiller l'action dans les cas où l'aide n'est pas efficace.

L'histoire peut constituer une source d'optimisme pour le futur. Pour prendre deux exemples récents, la diffusion d'Internet a été beaucoup plus rapide que la diffusion du téléphone portable, qui elle-même a été plus rapide

que celle de la télévision, laquelle a été plus rapide que celle du téléphone fixe. D'autre part, l'instauration d'institutions démocratiques dans les PED ces quinze dernières années n'aurait pas pu être envisagée en se basant sur la tendance des trente années précédentes. Cela peut vouloir dire – et nous l'espérons – qu'un environnement favorable à l'utilisation efficace de l'aide pourra s'instaurer pour accomplir des progrès dans les domaines couverts par les OMD. Même si ce n'était pas le cas, beaucoup de pays atteindront au moins certaines cibles des OMD. Plus important, il est probable que le taux de progrès que nous constatons aujourd'hui dans les PED continuera dans les quinze prochaines années, augmentant ainsi le bien-être de millions d'individus dans le monde. ●

C. Kenny, « Why Aren't Countries Rich? Weak States and Bad Neighbourhoods ». *Journal of Development Studies* 35 (5), 1999.

L. Pritchett, « Divergence, Big Time ». *Journal of Economic Perspectives* 11 (3), 1997.