

Les objectifs du millénaire pour le développement : défis et opportunités pour l'Afrique

I. Introduction

En septembre 2005, la communauté internationale a fait le bilan des réalisations des Objectifs du Millénaire pour le Développement à l'occasion de la session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies devant examiner les réformes des Nations Unies proposées par le Secrétaire général dans son rapport *Dans une liberté plus grande*.

En effet, la Déclaration du Millénaire, adoptée lors d'une session extraordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2000, tire la sonnette d'alarme à propos des tendances troublantes des indicateurs-clés du développement humain dans les pays pauvres et permet d'espérer, de la part de la communauté internationale, un engagement renouvelé grâce auquel les tendances négatives des années 80 et 90 pourront être renversées.

Cette Déclaration a été perçue comme la résultante des conférences mondiales tenues dans les années 90 (Vienna/droits humains, Rio de Janeiro /environnement, Le Caire/population, Beijing/genre, Copenhague /développement social, Dakar/éducation pour tous ...) qui ont tenté de cerner les principales dimensions du développement humain et mobiliser la communauté internationale pour accélérer le développement des pays pauvres. Les résultats décevants de ces conférences ont amené le Secrétaire général à lancer une nouvelle initiative qui a été adoptée par les 189 membres des Nations Unies. La Déclaration du Millénaire regroupe les principales recommandations de ces conférences et souligne l'urgence qui s'attache à la nécessité de la réalisation des objectifs ainsi définis.

L'appel renouvelé pour un partenariat mondial est devenu incontournable en raison de la baisse préoccupante de l'aide publique au développement (APD) dans les années 90 en termes absolus et par rapport au PNB des pays développés, la marginalisation des pays pauvres dans l'économie mondiale, particulièrement en Afrique, l'avancée de la pauvreté, la détérioration continue des termes de l'échange des exportations des produits de base, le poids de plus en plus lourd du service de la dette supporté par de nombreux pays en voie de développement et les systèmes commerciaux et financiers défavorables aux pays en développement.

**Ahmed
Rhazaoui**

Directeur du Bureau
des Nations Unies pour
l'Afrique de l'Ouest,
Dakar, Sénégal
(rhazaoui@gmail.com)

La Déclaration est remarquable par sa simplicité, sa clarté et son approche directe des défis du développement. Après avoir établi les principes et valeurs qui doivent sous-tendre les relations internationales au 21^e siècle, la Déclaration définit précisément les Objectifs de développement pour le millénaire (OMD) à atteindre à l'horizon 2015 : éradiquer la pauvreté absolue et la faim, réaliser l'enseignement primaire universel, promouvoir l'égalité des sexes et responsabiliser les femmes, réduire la mortalité infantile, améliorer la santé maternelle, combattre le VIH/SIDA, le paludisme et les autres maladies graves, assurer la durabilité de l'environnement et instaurer un partenariat international pour le développement.

D'autres objectifs, formulés en tant que cibles pour la plupart, couvrent les besoins spécifiques des groupes vulnérables, les habitants des bidonvilles, les jeunes chômeurs, la disponibilité des médicaments essentiels, l'accès aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, le partenariat avec le secteur privé et la société civile, les droits de l'homme et le renforcement des Nations Unies.

Sept des huit objectifs fondamentaux relatifs aux questions de développement ont été quantifiés et définis à travers l'identification de cibles à atteindre avant l'année 2015, pour la plupart. L'objectif 8, qui appelle à un partenariat planétaire, constitue la base de l'accord proposé entre pays riches et pays pauvres. Son inclusion revêt un caractère crucial et déterminant. A cet égard, la conférence de Monterrey, organisée en 2002, a réaffirmé l'engagement de la communauté des bailleurs vis-à-vis de cet accord en s'engageant à augmenter l'APD d'une manière significative.

Aucune tentative n'a été véritablement faite pour donner un fondement théorique au choix de ces objectifs ou des cibles quantifiées. Cela n'est pas surprenant, car il s'agit d'un domaine pauvre en concepts théoriques et en quête d'un nouveau paradigme (tel que défini par Thomas Kuhn), après l'échec des modèles des années 60 et 70 qui ont fait l'objet de nombreux débats.

Les OMD reflètent néanmoins un large consensus de la communauté internationale sur les préalables minimums à l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres, qui se résument en fait à un nouvel accord entre pays riches et pays pauvres. Cet accord est fondé sur l'hypothèse selon laquelle les pays en développement doivent atteindre certains seuils critiques pour éviter de tomber dans le piège de la pauvreté et pouvoir s'engager sur le chemin de la croissance et du développement durable.

Les OMD n'ont pas la prétention de servir de cadre stratégique pour le développement. Ils laissent une grande marge de manœuvre aux différents pays concernés pour l'identification de la stratégie de développement la mieux adaptée aux besoins spécifiques et aux conditions de chaque société. Cette démarche rend difficile toute remise en cause des avantages de ces huit objectifs.

La Déclaration cite précisément (dans son chapitre VII) les besoins spécifiques de l'Afrique et appelle la communauté des bailleurs à soutenir

le processus de démocratisation en Afrique, à savoir : renforcer les mécanismes régionaux et sous-régionaux de prévention des conflits ainsi que la stabilité politique, prendre des mesures spéciales pour l'élimination de la pauvreté et pour la promotion du développement durable, notamment l'annulation de la dette, faciliter l'accès aux marchés des pays développés, accroître l'aide au développement et les investissements directs étrangers (IDE) et contribuer à l'arrêt de la propagation du VIH/SIDA et des autres maladies infectieuses.

L'accent particulier mis sur l'Afrique se justifie largement par l'échec cruel des efforts de développement de nombreux pays africains. Entre 1990 et 2000, les pays d'Afrique subsaharienne n'ont atteint en moyenne que 10 % des OMD, au lieu des 40 % nécessaires pour être sur la bonne voie.

Un constat encore plus alarmant tient à ce que les taux moyens de performance (communément utilisés pour les OMD) cachent souvent d'importantes disparités entre différents groupes d'une même société ou régions du pays. Dans la plupart des cas, là où l'on enregistre des progrès mesurables, ces derniers tendent à refléter une amélioration de la situation du monde urbain ou parfois des groupes relativement aisés au détriment des pauvres et des groupes défavorisés. Pour que les OMD soient mieux appréhendés, ils doivent être désagregés et mesurés dans différents milieux et à différents niveaux afin de mieux refléter les conditions des différents groupes.

Le présent article résume les résultats de nombreuses études menées à travers l'Afrique. Plusieurs de ces études ont été présentées à l'occasion des trois rencontres sous-régionales sur les OMD organisées par le PNUD, respectivement, à Addis-Abeba (juin 2002), à Dakar (février 2003) et à Johannesburg (juillet 2003).

II. Les principaux résultats observés au plan du continent africain

Une évaluation quantitative détaillée des progrès réalisés par les pays africains montre que malgré quelques motifs de satisfaction, les tendances enregistrées dans la plupart des pays ne permettront apparemment pas de réaliser les OMD.

1. En ce qui concerne la pauvreté, le nombre de personnes démunies a augmenté depuis 1990 dans plus du tiers des pays où les études ont été menées. La fragilité du secteur agricole, la faible diversification des secteurs productifs, le taux élevé et persistant du chômage, le déficit de services sociaux élémentaires, le bas niveau des revenus et la faible compétitivité ont souvent sapé profondément les efforts de réduction de la pauvreté.

Par ailleurs, les politiques économiques n'ont pas été favorables aux pauvres là où les disparités entre les revenus sont fortement marquées. Les tendances actuelles suggèrent que seule la moitié des pays étudiés aura réussi à réduire la pauvreté. La réduction des principales disparités entre les revenus demeure un obstacle majeur à la réduction de la pauvreté.

2. En ce qui concerne l'éducation, malgré quelques avancées significatives, l'enseignement primaire universel et l'alphabétisation des adultes constituent encore un défi de taille. Seule la moitié de ces pays est sur la bonne voie pour ce qui est de ces deux dimensions. Certains pays ont réalisé des progrès notables en ce qui concerne la scolarisation dans le primaire, tandis que d'autres rencontrent des difficultés liées à l'épidémie de VIH-SIDA (en particulier ceux qui sont meurtris par les conflits ou qui ont un taux de séroprévalence élevé). Les disparités entre les zones rurales et les zones urbaines sont fréquentes dans la plupart de ces pays.

3. A propos de l'égalité entre les sexes, des progrès significatifs ont été réalisés dans la réduction des disparités entre garçons et filles au niveau de l'enseignement primaire. Plus de la moitié des pays ciblés par l'étude enregistrent des ratios fille/garçon de plus de 75 % et un ratio d'alphabétisation homme/femme de plus de 70 %. Quelques pays ont fait mieux encore.

4. S'agissant de la mortalité infantile, quelques progrès ont été enregistrés mais à un rythme très lent. Il s'agit d'un domaine où les données reflètent clairement les disparités entre les revenus et entre zones rurales et zones urbaines. C'est également un domaine dans lequel une action décisive des autorités peut faire la différence, notamment dans la vaccination contre la rougeole, l'accès aux infrastructures sanitaires et les soins périnataux.

5. Concernant la santé maternelle, les chiffres de la mortalité maternelle sont extrêmement élevés (plus de 200 000 par an). Pour les pays étudiés, le ratio de mortalité maternelle dépasse 500 pour 100 000 naissances. Ces taux ont à peine baissé. Dans ce domaine également, l'infrastructure sanitaire demeure cruciale. Les études ont montré que la présence de travailleurs de la santé et des services des urgences réduit de façon drastique la mortalité maternelle et qu'il est possible d'améliorer ces indicateurs.

6. La pandémie du VIH/SIDA est le plus grand défi qui interpelle l'Afrique. Avec près de 30 millions de personnes vivant avec le VIH/SIDA, la pandémie est devenue la principale cause de décès en Afrique. Hormis une poignée de pays qui ont réussi à circonscrire le virus, le reste du continent semble désarmé devant la propagation de la pandémie. Du fait de ses effets dévastateurs dans toutes les composantes de la société, plusieurs pays africains n'ont aucune chance de relever les défis du développement sans au préalable avoir renversé la tendance de la progression du VIH/SIDA.

Les efforts consentis jusqu'ici, en mettant essentiellement l'accent sur la prévention, ont montré leurs limites. Il existe un besoin pressant aussi bien en termes de prévention que de prise en charge des personnes infectées. L'émergence de nouveaux antirétroviraux en Afrique a suscité un nouvel espoir d'élargir l'approche curative. Seule l'association de la prévention et du traitement des personnes vivant avec le VIH peut aider à contenir la vague de la pandémie. Les efforts consentis au plan mondial pour lutter contre le fléau (notamment les appuis du Fonds mondial) doivent être renforcés.

7. Pour assurer la durabilité de l'environnement, les pays africains ont besoin d'intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales et de renverser la tendance à la perte des ressources écologiques. Aucun indicateur clair et quantifiable n'a été défini pour évaluer les progrès réalisés en ce domaine, sauf peut-être en ce qui concerne la déforestation. Si le taux de déforestation de 0,5 % par an est retenu comme repère, les indices disponibles montrent que seule une poignée de pays ont réussi à atteindre cet objectif. Pour le reste, la pression démographique, le déficit en électricité, la dépendance au bois de chauffage, au charbon et aux résidus de bois ainsi que l'exploitation incontrôlée du bois pour l'exportation conduisent inexorablement à l'épuisement des forêts et à l'érosion des sols qui en résulte.

La cible relative à l'accès durable à une meilleure eau potable a bénéficié d'une plus grande attention. Les efforts consentis dans les années 90 laissent entrevoir que le tiers des pays ciblés par ces études ont fait de remarquables progrès. Pour atteindre la cible définie, il faudra doubler le taux d'amélioration dans les douze ans à venir.

III. Le défi de la poursuite des OMD en Afrique

Les pays africains sont appelés à faire des efforts considérables pour atteindre les OMD. Mais on ne s'attend pas à ce qu'ils le fassent tout seuls. La Déclaration en appelle à un partenariat à l'échelle planétaire pour aider l'Afrique à faire face à sa marginalisation dans l'économie mondiale, à établir un système de commerce transparent ne souffrant d'aucune discrimination, à rendre l'endettement soutenable, à accroître la durabilité de l'aide publique et à satisfaire les besoins spéciaux des pays les moins avancés.

Ces défis sont examinés de manière quelque peu détaillée dans les études qui traitent des critères financiers à remplir pour atteindre les OMD ainsi que leur faisabilité technique, l'impact possible de l'initiative des PPTE, le rôle de la société civile et du secteur privé, les besoins en capacité pour la mesure et le suivi des progrès réalisés et le rôle du système des Nations Unies dans la promotion et la facilitation de la réalisation des OMD.

L'une des questions les plus controversées est celle de la relation entre les OMD et les DSRP (Documents de stratégie de réduction de la pauvreté qui ont remplacé le PAS). Si les DSRP sont devenus le seul cadre de réduction de la pauvreté, de mobilisation des ressources et de coordination de l'aide, ils s'étalent généralement sur une période de trois ans, avec des ajustements annuels durant leur phase d'application, ce qui fait que leur perspective à court terme conduit les décideurs et leurs partenaires (notamment les institutions de Bretton Woods) à limiter les cibles annuelles à des chiffres "réalistes". De telles cibles tombent systématiquement en dessous des besoins financiers calculés pour les Objectifs du Millénaire.

Les OMD sont, de par leur nature, des objectifs à long terme. Dans la mesure où les cibles quantifiées sont le fruit d'un consensus international et d'un engagement y correspondant en vue de leur réalisation, il conviendrait

logiquement de procéder à des ajustements appropriés des DSRP pour les rendre plus cohérents par rapport aux OMD. Les ressources nécessaires à la réalisation des OMD peuvent être assez bien évaluées, et les déficits qui résultent de leur mobilisation peuvent être réduits. Ces déficits devraient se refléter aussi dans les DRSP et dans les réformes de politiques nécessaires.

Le débat lancé par le PNUD sur cette question aidera indubitablement à clarifier la relation entre ces deux approches. Pour le moment, il apparaît que les besoins des DSRP sont considérés comme plus crédibles que les OMD parce qu'ils bénéficient du soutien des principaux bailleurs. La campagne des OMD a encore beaucoup de chemin à faire pour convaincre les décideurs et leurs partenaires que les cibles de ces Objectifs devraient subsumer celles définies dans les DSRP. Aussi longtemps que cette situation fera défaut, les cibles des OMD seront susceptibles d'être considérées comme des objectifs souhaitables plutôt que des objectifs impératifs.

IV. Les OMD et le NEPAD

L'instauration d'un partenariat mondial pour le développement est présentée dans la Déclaration du Millénaire sous forme de préalable à la réalisation des OMD.

Un certain nombre de dirigeants africains (en particulier les présidents Wade du Sénégal, Mbeki de l'Afrique du Sud et Obasanjo du Nigeria) ont décidé de relever ce défi dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Le NEPAD a défini les domaines-clés nécessitant des efforts considérables de la part des pays africains et de leurs partenaires. Ce partenariat est fondé sur une approche intégrée du développement de l'Afrique.

Le NEPAD va bien plus loin que les OMD et identifie les principaux goulots d'étranglement sur lesquels il faudrait mettre l'accent pour le développement de l'Afrique : les infrastructures, l'énergie, l'agriculture, l'environnement, le commerce, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la santé, l'éducation et la bonne gouvernance. Il se présente comme un contrat entre l'Afrique et ses partenaires, fondé sur la responsabilité mutuelle pour le règlement des problèmes du continent.

A l'instar des OMD, le NEPAD cherche des solutions mutuellement acceptables tant dans le domaine de la réduction de la dette, de l'amélioration des politiques commerciales et financières équitables que de l'accroissement de l'aide publique au développement et des investissements directs étrangers, de l'accès des exportations africaines au marché international et du partenariat avec le secteur privé et la société civile.

Les gouvernements africains s'engagent en retour à assurer la bonne gouvernance sous tous ses aspects à travers, notamment, un mécanisme ambitieux d'évaluation par les pairs.

Le NEPAD a jusqu'ici bénéficié de l'appui des Nations Unies et d'organisations telles que le G8 et l'Union européenne. Cependant, cet appui

attend d'être traduit en soutiens financiers concrets. L'une des raisons du soutien mitigé est l'incapacité actuelle du NEPAD à mobiliser les pays africains et à les impliquer en tant que partie prenante des objectifs définis.

Paradoxalement, les auteurs du NEPAD ont consenti peu d'efforts pour lier les objectifs aux OMD. Cela peut s'expliquer par les hésitations des dirigeants africains à s'appropriier les OMD et à les classer en tête de leurs priorités. Cependant, les deux initiatives ont beaucoup à gagner en se soutenant mutuellement.

V. Perspectives d'avenir

Les trois rencontres organisées en 2003, respectivement, en Afrique orientale, en Afrique occidentale et en Afrique australe ont servi à mieux centrer le débat et porter le processus au-delà du plaidoyer.

Les questions suivantes ont été considérées comme étant importantes pour la réalisation de progrès dans l'avenir :

- assurer une meilleure cohérence entre les stratégies nationales du NEPAD et les OMD ;
- réconcilier les OMD et les DRSP en termes d'objectifs, de cibles, de besoins en ressources et d'engagement des bailleurs ;
- adapter les OMD aux contextes nationaux ;
- veiller à l'appropriation nationale des OMD en impliquant pleinement les gouvernements, la société civile, les ONG et les collectivités locales ;
- réconcilier les OMD avec les études prospectives et la planification stratégique ;
- harmoniser les systèmes d'information sur la pauvreté (destinés habituellement aux DRSP) avec les mécanismes de réalisation des OMD ;
- élaborer de façon plus systématique des programmes de renforcement des capacités pour aider les pays africains à mieux gérer la réalisation des OMD ;
- veiller à rendre les rapports nationaux sur les OMD pleinement participatifs et à garantir leur appropriation nationale.

Les avancées sur ces questions dépendront de la force du partenariat entre les gouvernements africains, les bailleurs bilatéraux, les institutions financières internationales, les organisations de la société civile et les agences des Nations Unies.

Les initiatives prises récemment par les pays riches dans le cadre de la Commission pour l'Afrique (lancée par la Grande-Bretagne) ou du G-8 pour augmenter substantiellement l'aide publique au développement, réduire la dette externe des pays les plus pauvres et ouvrir leurs marchés aux exportations de ces pays constituent une avancée encourageante.

Références bibliographiques

- Adamclekun Ladipo (1999), *Public Administration in Africa Baidler*, Colorado, Westview Press.
- Banner Gerhand (2002), « Community Governance and the New Central – Local Relationship », *International Social Sciences Journal*, 54 (172), p. 217-31.
- Barracrough Salon (1999), « Land Reform in Developing Countries the Role of The State and Other Actors », *Discussion paper*, 101, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève
- Barro Robert (1996), « Democracy and Growth », *Journal of Economic Growth*, 1 (1), p. 127.
- Bayliss Kate (2002a), « Privatisation and Poverty : the Distribution Impact of Utility Privatisation », *Annals of Public and Co-operative Economics*, 73 (4), p. 603-25.
- Bennett Sara (1997), « Private Health Care and Public Policy Objectives », in Christopher Colclough (éd.), *Marketizing Education and Health in Developing Countries Miracle or Mirage ?* Clarendon Press, Oxford.
- Boubakri Narjess et Cosset Jean-Claude (1998), « Privatization in Developing Countries. An Analysis of the Performance of Newly Privatized Firms », *Public Policy for the Private Sector Note*.
- Cameron Robert (2002), « Central Local Financial Relations in South Africa », *Local Government Studies*, n° 28, p. 113-34.
- Crook Richard et Sturla Sverrisson Alan (2001), « Decentralisation and Poverty Alleviation in Developing Countries », *Working paper*, 130, Institute of Development Studies, University of Swiss ex-Brighton.
- Damon Jacqueline, Danté Indrissa et Naudet David (1999), *Improving the Effectiveness of Aid Systems. The Case of Mali*, Programme des Nations Unies pour le développement, New York.
- FIDA (Fonds international de développement agricole) (2001), *Rapport sur la pauvreté rurale 2001 : la gageure de mettre fin à la pauvreté rurale*, Oxford University Press, New York.
- Fisman Raymond et Gatti Roberta (2002), « Decentralization and Corruption : Evidence Across Countries », *Journal of Public Economics*, 83, p. 325-45, mars 2003.
- Fitzgerald Valpy (2001), « Paying for the War : Economic Policy in Poor Countries Under Conflict Conditions », in Francis Stewart et Valpy Fitzgerald (éds), *War and Underdevelopment*, vol. 1, *The Economic and Social Consequence of Conflict*, Oxford University Press, Oxford.
- Foster John (2002), « The Millennium Declaration : Engaging Civil Society Organisationz », Fédération mondiale des associations des Nations Unies, New York.
- Fukuda-Parr Sakiko, Lopes Carlos et Khalip Malik (sous la direction de) (2002), *Capacity for Development, New Solutions to Old Problems*, Earthscan, Londres.
- Furtado Xavier (2001), « Liens entre décentralisation et développement des capacités et conséquence pour la programmation », Document hors série, Ottawa.
- Gallup John, Jeffrey Sachs et Mellinger Andrew (2003), « Geography and Economic Development », *International Regional Science Review*, 22 (2), p. 179-232.
- Hendra John et Courtndage Philip (2003), « Building Partnerships for Poverty Reduction in Tanzania », Programme des Nations Unies pour le développement, Tanzanie.
- Hope Kempe Ronald (2000), « Decentralisation and Local Governance Theory and the Practice in Botswana » *Development Southern*.
- Johnson Graig (2001), « Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural

- Development : Theories, Challenges and Options for Policy », *Development Policy Review*, 19 (4), p. 521-32.
- Leftwich Adrian (1994), « Governance, the State and Politics of Development », *Development and Change*, 25 (2), p. 363-386.
- Leipziger Danny et Foster Vivien (2003), « Is Privatization Good for the Poor ? » *Société financière internationale*, Washington DC.
- Lopes Carlos et Thieson Thomas (2003), « Ownership Leadership and Transformation : Can We Do Better on Capacity Development ? », Earthscan, Londres.
- Phillips Anne (1995), « The politics of presence », Clarendon Press, Oxford.
- Ribot Jesse (2001), « Local Actors, Powers and Accountability in African Decentralizations : a Review of Issues », Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, Genève.
- Roberts John (2003), « Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction », *Working paper*. Overseas Development Institute, Londres.
- Scherr Sara, White Andy et Kaimowitz David (2002), « Making Markets Work for Forest Communities », Forest Trends, Washington DC.