

AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015
LES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE EN PERSPECTIVE

N° 74, avril 2011

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} S. Borren MA M ^{me} L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Lt. Gén. e.r. M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Commission conjointé Agenda du développement après 2015

Président	R. van der Hoeven
Membres	M ^{me} K.C.J.M. Arts B.S.M. Berendsen M ^{me} S. Borren M ^{me} N. Tellegen Van der Velden
Expert externe	F.A.J. Baneke
Secrétaire	M ^{me} D.E. van Norren

Sommaire

	Avant-propos	
	Résumé et recommandations principales	8
A	Enseignements	13
	A.I La déclaration du millénaire et les OMD	13
	<i>A.I.1 Les déclarations préluant aux OMD</i>	<i>13</i>
	<i>A.I.2 De la déclaration aux objectifs</i>	<i>15</i>
	<i>A.I.3 Les sommets OMD de 2005 et de 2010</i>	<i>16</i>
	<i>A.I.4 Dans quelle mesure les OMD ont-ils été atteints ?</i>	<i>17</i>
	A.II Le concept OMD s'est-il révélé opérationnel ?	21
	<i>A.II.1 Critiques générales</i>	<i>21</i>
	<i>A.II.2 Mesure de la pauvreté</i>	<i>26</i>
	<i>A.II.3 Indicateurs et autres pièges de l'approche ciblée</i>	<i>26</i>
	A.III Ce que les OMD n'abordent pas	28
	<i>A.III.1 Thèmes non mentionnés</i>	<i>28</i>
	<i>A.III.2 Thèmes qui auraient mérité un traitement plus approfondi</i>	<i>31</i>
	<i>A.III.3 Groupes cibles faisant défaut</i>	<i>33</i>
	<i>A.III.4 Réaction des Nations unies aux critiques relatives aux huit objectifs</i>	<i>35</i>
	A.IV En quoi les OMD ont-ils influé sur les politiques menées par les pays en développement et les donateurs ?	35
	<i>A.IV.1 Comment les pays en développement ont-ils utilisé les OMD ?</i>	<i>35</i>
	<i>A.IV.2 Les OMD ont-ils influé sur la politique des donateurs ?</i>	<i>37</i>
	A.V Les OMD au-delà de 2015 ?	40
	<i>A.V.1 Enseignements tirés : conclusions</i>	<i>40</i>
	<i>A.V.2 Les OMD en perspective : vers l'abandon ?</i>	<i>42</i>
	<i>A.V.3 Poursuite du système actuel ?</i>	<i>43</i>
	<i>A.V.4 Un système de coopération internationale pour l'après-2015</i>	<i>44</i>
B	Vers une autre approche : un agenda mondial du développement	47
	Introduction	47
	B.I Évolutions actuelles	47
	<i>B.I.1 La mondialisation à la croisée des chemins</i>	<i>47</i>
	<i>B.I.2 Systèmes financiers et commerciaux</i>	<i>48</i>
	<i>B.I.3 Nouvelles technologies</i>	<i>49</i>
	<i>B.I.4 Évolutions démographiques</i>	<i>50</i>
	<i>B.I.5 Conclusions</i>	<i>52</i>

B.II	Thèmes et défis du développement	53
	<i>B.II.1 Approche en termes de capacités</i>	<i>54</i>
	<i>B.II.2 Durabilité et climat</i>	<i>55</i>
	<i>B.II.3 Mesurer le bien-être</i>	<i>57</i>
	<i>B.II.4 Croissance et inégalité</i>	<i>58</i>
	<i>B.II.5 Conclusions</i>	<i>59</i>
B.III	Thèmes négligés : quelles autres priorités ?	61
	<i>B.III.1 Genre</i>	<i>61</i>
	<i>B.III.2 Sécurité et développement : une approche cohérente</i>	<i>63</i>
	<i>B.III.3 Sécurité alimentaire</i>	<i>65</i>
	<i>B.III.4 Infrastructures</i>	<i>65</i>
	<i>B.III.5 Conclusions</i>	<i>66</i>
B.IV	Fondement conceptuel de la coopération mondiale	67
	<i>B.IV.1 Les droits de l'homme comme angle d'attaque</i>	<i>68</i>
	<i>B.IV.2 Biens publics mondiaux</i>	<i>71</i>
	<i>B.IV.3 Biens communs mondiaux</i>	<i>75</i>
	<i>B.IV.4 Conclusions</i>	<i>76</i>
B.V	Vers une nouvelle gouvernance mondiale	78
	<i>B.V.1 Gouvernance mondiale et société de réseaux</i>	<i>78</i>
	<i>B.V.2 Financement mondial</i>	<i>81</i>
	<i>B.V.3 Conclusions</i>	<i>82</i>
Annexe I	Demande d'avis	
Annexe II	Abréviations	
Annexe III	Liste officielle des OMD	
Annexe IV	Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée	

Avant-propos

En 2000, à New York, les membres des Nations unies ont adopté à l'unanimité la Déclaration du Millénaire, qui a servi de base à la définition des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), une série d'objectifs mesurables à atteindre d'ici 2015.

Le 18 novembre 2010, le gouvernement néerlandais a chargé l'AIV de rendre un avis afin de lui permettre de déterminer sa position dans le débat sur le programme de développement au-delà de 2015 (pour la demande d'avis, voir annexe I). Il a explicitement prescrit à l'AIV de laisser hors du champ d'étude la politique néerlandaise à l'égard des OMD dans la période 2011-2015 pour au contraire examiner, dans une perspective exploratoire, les points forts et les points faibles de l'approche actuelle et dessiner les contours d'une éventuelle nouvelle approche, pour autant que ceux-ci se dégagent déjà des débats et des publications au niveau national et international, ceci en adoptant aussi bien le point de vue des pays en développement que celui des donateurs. Le gouvernement s'est réservé la possibilité de solliciter, à l'issue de cette analyse exploratoire, un avis complémentaire plus détaillé. Toutefois, l'AIV est progressivement parvenu à la conclusion qu'il était nécessaire de donner dès à présent un aperçu concret de l'approche préconisée pour l'après-2015.

La question centrale posée par le gouvernement est la suivante : *quel a été l'apport de la Déclaration du Millénaire et du concept d'OMD en termes de développement ?* Elle se décompose en questions intermédiaires :

- A 1. La Déclaration du Millénaire a-t-elle eu suffisamment de succès dans sa lutte contre les problèmes qui freinent voire bloquent le développement ?
- A2. La Déclaration du Millénaire a-t-elle contribué à renforcer l'attention portée à la pauvreté ?
- A3. Quels sont les avantages et inconvénients de la formulation choisie pour les objectifs ? S'agissant des inconvénients, est-il possible de se pencher également sur les aspects négligés ces dix dernières années ?
- A4. Dans quelle mesure le concept d'OMD a-t-il influencé la politique des donateurs, en termes d'allocation des moyens et de choix des thèmes et des secteurs ? Dans quelle mesure les pays en développement ont-ils pu peser sur le processus décisionnel des donateurs ? La Déclaration du Millénaire et les OMD ont-ils donné lieu à un processus commun à tous les pays signataires ?
- A5. Dans quelle mesure la formulation universelle des objectifs a-t-elle gêné une mise en œuvre spécifique par pays ? Quelles en ont été les conséquences pour l'appropriation par les pays de leur processus de développement ?
- A6. Le concept d'OMD a-t-il contribué à renforcer la cohérence des politiques de développement et la coordination de l'ide ? Si tel est le cas, dans quelle mesure ?
- A7. Quelle a été l'influence du concept d'OMD sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de développement des donateurs et des pays partenaires ?

A8. Dans quelle mesure la Déclaration du Millénaire a-t-elle contribué à la mobilisation des ressources financières (norme de 0,7 %) ?

Le gouvernement constate aussi que les rapports de force sur la scène internationale ont considérablement évolué au cours des dix dernières années et que différentes crises, étroitement imbriquées, se sont produites. Il se demande si tous les pays en développement ont été en mesure de rester suffisamment maîtres de leurs politiques dans un contexte de crises transfrontalières et signale que, pour certains d'entre eux, la marge de manœuvre semble plutôt se restreindre. En conséquence, le gouvernement s'interroge sur la nécessité d'établir un lien encore plus fort entre les objectifs de développement et les défis mondiaux tels que la sécurité, l'ordre juridique, la santé publique, l'environnement, l'eau et le climat, le commerce et le renforcement des connaissances. C'est pourquoi il attend de l'AIV une étude objective des thèmes émergents dans la réflexion internationale sur le développement, ainsi que l'esquisse d'un nouveau programme international de développement. Un programme motivant et mobilisateur, basé sur le consensus entre Nord et Sud. Le gouvernement lie à cette requête les questions intermédiaires suivantes :

B1. Quelles idées le concept et le processus de développement suscitent-ils actuellement au niveau international ? Selon l'AIV, ces idées peuvent-elles servir de point de départ pour un nouveau programme mondial en matière de développement ? Pourquoi ? Ou l'AIV estime-t-il que l'approche actuelle doit être conservée (éventuellement avec quelques modifications) ?

B2. Dans quelle mesure les questions liées à l'interdépendance, comme la répartition des biens publics mondiaux et leur accès, peuvent-elles servir de fondement à la formulation des objectifs de développement après 2015 ? Et quelle serait alors la place de la coopération au développement ?

Le présent avis a été rédigé par une commission mixte composée de R. van der Hoeven (COS, président), M^{me} K. Arts (CMR), F. Baneke (expert externe), M^{me} S. Borren (AIV/COS), B. Berendsen (COS), M^{me} N. Tellegen (COS) et A. van der Velden (COS). Le secrétariat a été assuré par M^{me} D. van Norren (secrétaire) et T. Oostenbrink (dans la phase finale), avec le soutien de M^{mes} S. Airoidi, J. McCall, L. van Paaschen et D. Zevulun, stagiaires. W. van Genugten (AIV/CMR), N. Schrijver (CMR) et les membres de la commission permanente sur la coopération au développement (COS) ont enrichi ce rapport, à différents stades de sa préparation, de leurs commentaires utiles. Parmi les experts consultés, citons : B. de Gaaij Fortman, I. Kaul, K. Van Kesteren, L. van Troost, J. Vandemoortele, E. M. Sent, C. Rhebergen, R. Swinkels et H. Van der Vegt.

Dictée par les questions du gouvernement, la structure de cet avis diffère quelque peu de celle habituellement utilisée par l'AIV. Le présent avant-propos est suivi d'un résumé et de deux grandes parties : A et B.

La partie A répond aux questions gouvernementales sur les enseignements tirés. Le premier chapitre traite du contexte et de la mise en place des OMD, ainsi que de leurs résultats. Les deux chapitres suivants se penchent, en réponse à certaines questions du gouvernement, sur l'opérationnalité du concept d'OMD et sur de nombreux thèmes qui, aux yeux de beaucoup, ont été négligés. Le chapitre IV s'interroge sur l'influence des OMD sur la politique des pays en développement et

des donateurs. Enfin, le chapitre V examine les possibilités pour l'après-2015, date d'échéance des OMD.

La partie B se concentre sur les questions relatives à la nouvelle approche du développement. Dans le chapitre I, l'AIV dresse un tableau des récentes évolutions mondiales pertinentes pour la politique et les objectifs de développement après 2015. Le chapitre II traite des thèmes et défis du développement. Le chapitre III s'arrête sur certains thèmes négligés tandis que le chapitre IV esquisse un fondement conceptuel de la coopération mondiale. Enfin, le chapitre V traite des nouvelles formes de gouvernance mondiale et du débat sur les biens publics mondiaux.

Résumé et recommandations principales

Outre une réponse aux questions du gouvernement, le présent avis expose les principaux éléments d'analyse de la valeur stratégique de la Déclaration du Millénaire de 2000 ainsi que les avantages et inconvénients des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)¹. La partie A examine les enseignements tirés et leurs conséquences pour le système de l'après-2015. La partie B traite d'une nouvelle approche en matière de développement. L'AIV propose au gouvernement de rechercher un nouveau consensus international sur une stratégie remodelée du développement et de la coopération au développement après 2015, année finale des OMD.

Selon l'AIV, la Déclaration du Millénaire reste d'actualité en ce qu'elle désigne plusieurs conditions majeures au développement, complétées, dans les rapports sur l'état d'avancement de 2005 et 2010, par d'autres thèmes d'importance, notamment dans le domaine du genre et de la sécurité sociale (question A1).

La mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire a conduit à formuler des objectifs quantitatifs (OMD), subdivisés en cibles avec des indicateurs mesurables, **devant être réalisés d'ici 2015**. Les objectifs convenus concernent les revenus (OMD 1), la participation universelle à l'enseignement primaire (OMD 2), l'égale participation des filles et des garçons (OMD 3, élargi ensuite à l'égalité des sexes), la mortalité infantile (OMD 4), la mortalité maternelle (OMD 5), les maladies infectieuses (OMD 6), et l'environnement durable (OMD 7). Enfin, sous la pression des pays en développement, a été ajouté le partenariat mondial (OMD 8), portant sur l'APD, l'allègement de la dette, l'instauration d'un système commercial et financier équitable, le renforcement de l'attention envers les pays vulnérables, ainsi que l'accès aux médicaments et aux nouvelles technologies. Les thèmes qui n'ont pas donné lieu à la définition d'un objectif sont la paix et la sécurité, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, la situation particulière de l'Afrique et la gouvernance mondiale (questions A1 et A3).

Si les OMD ont permis de sensibiliser le grand public à une problématique de développement complexe, force est de constater que la plupart des objectifs ne seront pas atteints en 2015. La cause en est notamment la mise en œuvre timide des objectifs visant les pays développés (OMD 8), le non-respect des engagements internationaux, notamment en matière d'APD et de réforme du système commercial et financier.

Les OMD ont pour atout de susciter un débat de fond sur les raisons du succès ou de l'échec de leur réalisation, et sur l'imputation de la responsabilité afférente.

Accordant une grande importance à la Déclaration du Millénaire, l'AIV constate, avec d'autres, que lors de sa traduction en objectifs concrets un certain nombre de thèmes importants ont été négligés, soit parce qu'il n'y avait pas de consensus international à leur propos, soit parce que la problématique concernée ne s'y prêtait pas.

Outre l'omission de thèmes non négligeables, une critique fréquente du système des OMD est l'absence de référence à une théorie économique sur les processus de développement alliés à des changements structurels, ainsi que de fondement théorique des choix effectués. Par ailleurs, les objectifs sont mal formulés ou interprétés pour certaines

1 Voir la liste des abréviations en annexe.

régions défavorisées, qui doivent fournir davantage d'efforts pour les atteindre sans moyens financiers supplémentaires. **L'absence** de toute référence au rôle joué par **la réalisation des droits de l'homme** dans la poursuite des OMD est également critiquée. Les droits civils et politiques comme les droits économiques, sociaux et culturels (enseignement, emploi et égalité des sexes) influent sur l'accomplissement des objectifs. Sous leur forme actuelle les OMD ne permettent pas une approche holistique de la durabilité. **Les critiques portent aussi sur les indicateurs** ajoutés aux buts partiels : **uniquement quantitatifs**, ils ne permettent pas d'évaluer la qualité. De plus, ces indicateurs ne tiennent pas compte des inégalités de revenus, autant à l'intérieur des pays qu'entre eux (question A3).

Les conclusions des rapports d'étape sur l'avancement des OMD sont mitigées. Un des objectifs est plus avancé que prévu (accès à l'eau potable) ; la pauvreté a également reculé depuis 2000, mais le nombre de victimes de la faim a augmenté jusqu'à atteindre un milliard. Il est difficile d'apporter une réponse scientifique à la question de savoir si tous les progrès depuis 2010 doivent être mis à l'actif de la stratégie des OMD. Il apparaît en tout cas que dans une majorité de pays seuls 20 % des cheminements vers les OMD se sont accélérés, tandis que 80 % sont restés constants ou ont même ralenti (question A1).

Il est difficile d'établir dans quelle mesure les OMD ont contribué au recul de la pauvreté. Les études montrent que la réalisation - et la formulation - de l'OMD visant la réduction de moitié de la pauvreté est en grande partie due à la diminution de la pauvreté en Chine et, dans une moindre mesure, en Inde, tendance déjà amorcée avant la définition des OMD. **Si les OMD ont certainement contribué à renforcer l'attention accordée aux différentes dimensions de la pauvreté, ils ont aussi affaibli ce concept** par un certain cloisonnement de la politique menée et par l'omission des changements structurels et des processus sociaux nécessités par la sortie de la pauvreté (question A2).

En ce qui concerne l'influence des OMD sur la politique réelle des donateurs, le tableau est mitigé : les donateurs les évoquent parallèlement à leurs priorités, au lieu de les prendre pour fil conducteur, l'aide n'a pas significativement augmenté et la coordination entre donateurs ne semble pas suivre les lignes du système des OMD. Le rapport entre les moyens nécessaires au développement et les objectifs est également insuffisamment établi, bien que l'OMD 8 mentionne la norme des 0,7 % (question A4).

Il est difficile de déterminer l'importance des OMD pour l'élaboration des politiques dans les pays en développement. Les pays dépendants de l'aide sont portés à dire ce que les donateurs veulent entendre. Certains d'entre eux ont adapté les OMD à leur situation en ajoutant des objectifs, comme les droits de l'homme, ou des indicateurs, pour certaines maladies par exemple. Dans les pays les plus pauvres, les éléments directeurs de la politique sont toujours les DSRP, qui, bien que renvoyant en général de façon sélective aux OMD, restent, malgré des améliorations, considérés par beaucoup comme des instruments fortement influencés par les bailleurs de fonds (questions A5 et A7).

Les évolutions en matière de gouvernance mondiale, tel le rôle accru du G20, sont davantage le fruit de la crise financière que de l'impulsion des OMD. Et depuis le sommet mondial de Doha, les négociations pour un système commercial non discriminatoire sont dans l'impasse. Quelques progrès ont été faits concernant la compensation de la charge de la dette de certains pays. La problématique du climat exige une coopération beaucoup plus intense que celle convenue dans le régime post-Kyoto. Globalement, l'objectif du partenariat mondial est encore loin d'être atteint (questions A6 et A7).

L'augmentation ambitionnée de l'aide au développement n'a pas eu lieu. Après la hausse en pourcentage de PNB, enregistrée jusqu'en 2005, l'aide a diminué pour atteindre un niveau inférieur à celui de 1990, bien loin de l'objectif international de 0,7 % du PNB (question A8).

Depuis 2000, les crises économiques, financières et alimentaires ont amené de profonds changements et ébranlé l'ordre international. Parallèlement, les rapports de force internationaux se modifient et des pays à l'économie émergente se profilent comme nouveaux donateurs, tandis qu'une part considérable de leurs habitants vit encore dans la pauvreté. Une proportion importante des populations pauvres vit d'ailleurs dans des pays à revenu intermédiaire. L'AIV considère que l'actualité et l'exhaustivité de la Déclaration du Millénaire et des OMD doivent être examinées à la lumière des nouvelles données sur le développement (question B1).

Après avoir mené cet examen et étudié les bénéfices et les insuffisances des OMD actuels sur la base des principales évolutions survenues dans la société depuis 2000, **l'AIV conclut à la nécessité de revoir le système des OMD.** Il estime cependant qu'il serait irresponsable de rompre radicalement avec ce système qui repose sur un agenda du développement établi grâce à un remarquable consensus international.

C'est pourquoi le présent avis suggère l'élaboration d'un système de coopération internationale pour l'après-2015 (le système de l'après-2015), dans lequel les aspects positifs des OMD soient autant que possible conservés. Il faut d'emblée noter qu'**une des principales insuffisances du système actuel est qu'il résulte d'un processus conduit, en premier lieu, par les pays donateurs.** Ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'ont été ajoutées des obligations incombant aux pays développés, tel l'OMD 8, sans toutefois spécifier d'indicateurs clairs comme pour les autres objectifs.

Aussi la principale recommandation de l'AIV est-elle sans doute de favoriser, en amont du système de l'après-2015, un processus consultatif avec des pays aux niveaux de développement variés ainsi qu'avec les organisations de la société civile et les entreprises. Au cours de ce processus, les rôles et les responsabilités de tous les intéressés doivent être clairement définis, pour pouvoir les y rappeler. L'AIV hésite donc à proposer un modèle général prédéfini pour le système de l'après-2015, et renvoie à la Déclaration du Millénaire comme base à maintenir pour la stratégie future, dans laquelle les nouveaux éléments des déclarations de 2005 et 2010 doivent cependant être consolidés.

Le processus consultatif en vue du système de l'après-2015 sera de préférence conduit par une personnalité d'un pays émergent. Ceci est essentiel pour l'acceptation mondiale et donc pour la réussite du système qui prendra le relais des OMD et devra être meilleur. Les Pays-Bas peuvent ici jouer un rôle actif.

Compte tenu de tous ces éléments, l'AIV résume ci-dessous les principaux thèmes et les insuffisances de la Déclaration du Millénaire et des OMD, ainsi que les contours d'un système de l'après-2015.

L'AIV constate l'existence d'une certaine ambivalence à l'égard des OMD. Ne disposant pas d'une assise théorique solide, ceux-ci n'ont pas été conçus en vue d'une politique standard, « taille unique ». Formule sacrée de la réflexion globale en matière de développement, ils le sont pourtant devenus pour beaucoup. Les objectifs ont été posés comme des absolus, et dans cette logique tout ce qu'ils n'incluaient pas a été considéré comme négligeable. En conséquence, toute organisation digne de ce nom

devait inscrire son domaine d'action dans le cadre des OMD. Cette fixation sur les OMD a conduit à prêter trop d'attention aux détails, et à perdre parfois de vue que la croissance économique durable et participative combinée à une politique délibérée de réformes structurelles et de redistribution peut contribuer au progrès social au même titre que l'engagement direct dans ce secteur.

Dans le souci d'un meilleur système pour l'après-2015, l'AIV estime essentiel de tenir compte des critiques envers les OMD actuels et des récentes évolutions mondiales. Il faut aussi examiner dans quelle mesure certains thèmes nouveaux ou jusqu'à présent négligés par la réflexion sur le développement contraignent à des adaptations (question B1).

La marche de la mondialisation, les récents développements au niveau planétaire, et en particulier la crise économique et financière de 2008-2009, nécessitent dans l'après-2015 l'amélioration des systèmes financiers et commerciaux internationaux.

En ce qui concerne les nouvelles formes de pensée en matière de développement, l'AIV constate tout d'abord que le système de l'après-2015 devra davantage reposer sur l'approche par les capacités, du Prix Nobel Amartya Sen, qui fondait la Déclaration du Millénaire. Selon cette théorie, le développement est synonyme de liberté accrue. Sen distingue cinq libertés essentielles : (1) les libertés politiques et civiles, (2) les potentialités sociales et (3) économiques, (4) la transparence de la gouvernance et de la vie économique et (5) les libertés protectrices (sécurité sociale et application des lois).

L'AIV souscrit à l'approche de Sen, d'autant que les indicateurs du bien-être subjectif montrent que les populations elles-mêmes considèrent ces libertés comme un facteur décisif de leur bonheur. **Dans cette perspective, le système de l'après-2015 doit permettre de mieux mesurer la prospérité, de lutter contre les inégalités au sein des pays et d'accorder une plus grande attention aux principes des droits de l'homme, à la paix et à la sécurité ainsi qu'à l'efficacité des institutions étatiques – éléments absents de OMD actuels.**

C'est pourquoi il devrait intégrer comme condition au développement un niveau minimal de sécurité. Essentiels au renforcement de la sûreté, le développement ou la réforme du secteur de la sécurité (RSS) devraient faire partie intégrante du système de l'après-2015 pour les États fragiles. Un cluster consacré à la paix et à la sécurité pourrait aussi contenir des indicateurs relatifs au signalement précoce des conflits.

Le débat sur la durabilité doit permettre d'inscrire dans le système de l'après-2015 les chiffres à atteindre à long terme pour un modèle de vie durable, et de le pourvoir d'un agenda tournant, prévoyant une mesure de l'avancement tous les 5 ou 10 ans et l'ajustement corollaire de la stratégie. Ainsi ce système sera-t-il, pour la génération actuelle et la suivante, un véritable tableau de bord affichant les indicateurs de durabilité.

Parmi les principes de l'approche fondée sur les droits de l'homme, trois sont particulièrement pertinents et devraient être inclus au système de l'après-2015 : la non-discrimination, la participation et la redevabilité. En outre, la référence aux conventions générales des droits de l'homme est cruciale dans la perspective du respect d'autres obligations en la matière. L'AIV estime que l'adoption au niveau mondial d'une approche explicitement basée sur les droits de l'homme, souhaitable dans l'idéal, est politiquement irréalisable pour le système de l'après-2015. Afin de s'en rapprocher néanmoins un tant soit peu, l'AIV propose :

- 1) de rendre le processus d'élaboration de la stratégie post-2015 aussi participatif que possible (en donnant notamment un rôle aux parties prenantes les plus marginalisées) ;

- 2) d'inclure les trois principes mentionnés plus haut dans la méthode de réalisation de chaque élément de cette stratégie ;
- 3) d'assurer l'ancrage des droits humains internationalement reconnus, par des références explicites aux accords conclus lors des sommets mondiaux et aux conventions des droits de l'homme de l'ONU, tels que les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels (PICP et PIESC), ainsi qu'à la déclaration universelle des droits de l'homme.

L'approche basée sur le genre, qui considère l'égalité entre les sexes indispensable à un développement équilibré, nécessite l'adoption d'indicateurs relatifs à ce thème pour tous les objectifs et leur classement dans un volet particulier. Il faudra également signaler les dimensions sexospécifiques des nouveaux clusters « paix et sécurité » (violence à l'encontre des femmes) et « gouvernance efficace » (participation des femmes à la gestion de la société).

Un des aspects de la gouvernance mondiale se situe sur le terrain des biens publics mondiaux : des biens qui concernent chaque individu et dont personne ne peut ou ne doit être exclu (question B2). Ce concept touche à celui de souveraineté responsable et suscite les appréhensions des pays émergents et en développement comme des pays développés : les premiers redoutent une atteinte à leur souveraineté nationale tandis que les derniers craignent de devoir en financer une grande part. Si le débat doit être mené avec toute la prudence voulue, pour l'AIV, **le lien entre les biens publics mondiaux et les OMD doit être clairement établi**, leur point commun étant qu'ils ne peuvent et ne doivent exclure personne. Les OMD peuvent ainsi contribuer à l'instauration d'un socle social mondial, à savoir un minimum vital internationalement reconnu, dont l'opportunité a encore été mise en évidence par la récente crise mondiale et reconnue lors du sommet des OMD de 2010.

Concernant le **financement** des biens publics mondiaux, il faut distinguer le financement des biens publics mondiaux à vocation sociale (le principe directeur étant alors la norme APD de 0,7 %) et celui des autres biens publics, qui devra mobiliser des moyens nationaux autres que l'APD et des méthodes de financement internationales innovantes.

Des théories récentes, telle celle des **biens communs publics**, de la lauréate du prix Nobel, E. Östrom, qui énonce sept principes pour une gouvernance locale efficace (du pool de ressources communes), peuvent jouer un rôle dans la gestion des biens publics mondiaux. Si l'on extrapole leurs idées et leurs principes à la gouvernance mondiale, elles offrent un fil conducteur intéressant pour le système de l'après-2015.

Le nouveau débat sur la gouvernance mondiale pourra guider la réflexion sur le système de l'après-2015. L'AIV estime que, dans la perspective de celui-ci, il importe de reprendre l'agenda du développement proposé par le G20, tel que formulé dans la déclaration de Séoul de 2010. Il faudra également tenir compte du développement rapide d'une nouvelle société de réseaux, marquée par la parité des rapports et réfractaire à une gestion verticale (*top-down*). La coopération internationale est devenue un domaine impliquant une multiplicité d'acteurs. Les instances multilatérales pourraient peut-être affirmer leur rôle en matière de coordination et de pilotage.

Pour plus de précisions concernant les recommandations de l'AIV, voir le chapitre A.V, et en particulier la subdivision A.V.4.

A Enseignements

Dans le chapitre A.1, l'AIV présente un historique de l'élaboration de la Déclaration du Millénaire et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), ainsi qu'un état des lieux en la matière. Les deux chapitres suivants traitent respectivement de la faisabilité du concept OMD et l'omission de certains thèmes. Puis l'AIV examine dans le chapitre A.IV ce que les OMD ont signifié pour la politique dans les pays en développement et les pays donateurs, avant de dégager, dans le chapitre A.V, les conclusions de ces enseignements.

A.I La déclaration du millénaire et les OMD

A.I.1 Les déclarations préjudant aux OMD

En 2000, dans le souci de répondre au problème mondial de la pauvreté, la communauté internationale adoptait, par la voix des Nations unies, la Déclaration du Millénaire. Celle-ci déboucha un an plus tard sur la définition de huit OMD.

Cristallisation d'objectifs restés en grande partie irréalisés, ces OMD sont fixés lors des conférences internationales des années 90, dont² : la Conférence mondiale de Jomtien sur l'éducation pour tous (1990), le Sommet mondial pour l'enfance à New York (1990) qui adopte la Convention relative aux droits de l'enfant, le Sommet de Rio sur l'environnement (1992), le Sommet de Vienne sur les droits de l'homme (1993), le Sommet du Caire sur la population et le développement (1994), le Sommet social de Copenhague (1995), la Conférence mondiale sur les femmes à Beijing (1995), Habitat II (conférence sur les établissements humains) à Istanbul (1996) et le Sommet de Rome sur l'alimentation (1996)³. Dans la foulée, le Comité d'aide au développement (OCDE/CAD) formule ses objectifs en la matière (1996). La déclaration « Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle » est la première tentative de synthèse des objectifs adoptés dans les différents sommets. Ce texte - établi par les pays riches (contrairement à ceux des sommets à caractère mondial) - s'attache principalement aux critères de pauvreté mesurables (revenu inférieur à un dollar par jour), au développement social et à l'environnement durable, et se distancie de l'approche basée sur les droits et de l'idée de développement émancipateur⁴. Les objectifs retenus sont moins nombreux que ne le seront les OMD. Ainsi l'éducation pour tous supplante-t-elle la question du genre, laissée de côté à la demande expresse du Japon. Le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, l'Allemagne et les Pays-Bas (ministres femmes de groupe d'Utstein), réussissent à maintenir sur l'agenda mondial les objectifs

2 Pour un aperçu complet, voir M. Loeve, *The Millennium Development Goals : Chances and Risks*, German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, p. 3.

3 Les objectifs correspondent également à des conventions des droits de l'homme antérieures telles que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), l'engagement de 1970 des pays de l'OCDE d'allouer 0,7 % de leur PNB à la coopération au développement, la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (1981), la Convention internationale des droits de l'enfant (1989).

4 A. Saith, *From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation*, Development and Change 37 (6), Institute of Social Studies, 2006, pp. 1169-1170.

du développement liés au genre, en dépit d'une audience initialement faible auprès des pays en développement, au sein de la Banque mondiale et du FMI⁵.

Percevant cette initiative comme une tentative des pays riches de contrôler son agenda, le secrétariat des Nations unies élabore sa propre liste d'objectifs. À l'approche du nouveau millénaire, de nombreux réseaux civils (tels que les mouvements de femmes, ceux pour la paix, les églises et le Jubilé 2000) réclament que les dirigeants mondiaux participant au sommet du Millénaire définissent une stratégie du développement. Dans le projet du secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, la question du genre est rejetée - cette fois sous l'influence de « l'alliance impie » du Vatican et des pays musulmans conservateurs (Soudan, Iran, Libye entre autres) -, ainsi que les thèmes de la santé reproductive et de la mortalité maternelle. Les objectifs concernant la santé ne sont que succinctement évoqués, victimes de la lutte politique autour des droits de santé reproductive, et ce alors même qu'ils constituaient un volet important d'un rapport du PNUD de 1997. L'accent est essentiellement mis sur le VIH/sida. Une grande attention est également accordée à la croissance économique, bien que ne découlant pas des déclarations des sommets mondiaux, ainsi qu'au développement technologique. Sous la pression des pays en développement et des organisations de la société civile, des objectifs sont définis pour les pays riches (accès au commerce, effacement de la dette et APD), et un appel est lancé à l'industrie pharmaceutique afin de réduire le prix des médicaments antirétroviraux. Une partie est spécialement consacrée à l'Afrique et au développement de la productivité agricole⁶.

Faisant preuve d'une entente inédite, les dirigeants du FMI, de l'OCDE, des Nations unies et de la Banque mondiale publient en 2000 la déclaration « Un meilleur monde pour tous : Poursuite des objectifs internationaux de développement », basée sur les objectifs de développement de l'OCDE mentionnés plus haut. Ce document, pour une grande part conforme au projet de Kofi Annan, ajoute les mortalités infantile et maternelle. La lutte contre le VIH/sida est élargie à d'autres maladies, afin d'éviter le déséquilibre des budgets de santé. Dans la ligne de conférences antérieures ayant abordé ce sujet, un paragraphe est consacré aux besoins spécifiques des petits États insulaires et des pays en développement sans littoral⁷.

Le 8 septembre 2000, la Déclaration du Millénaire est adoptée. Elle est basée sur six valeurs fondamentales : la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et le partage des responsabilités⁸ et comprend huit chapitres : 1) Préambule, 2) Paix, sécurité et désarmement, 3) Développement et élimination de la pauvreté, 4) Protéger notre environnement commun, 5) Droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance, 6) Protéger les groupes vulnérables, 7) Répondre aux besoins spéciaux de l'Afrique, 8) Renforcer l'Organisation des Nations unies.

5 D. Hulme, *The Millennium Development Goals (MDG's), A short history of the world's biggest promise*, BWPI Working Paper 100, septembre 2009, pp. 15-25.

6 Ibid., pp. 25-31. Référence au rapport *Nous les peuples : le rôle des Nations Unies au XXIe siècle*.

7 Ibid., pp. 32-36.

8 A. Sumner, M. Tiwari, *After 2015: International Development Policy at a Crossroads, Rethinking international development series*, Palgrave/McMillian, 2009, p. 47.

A.1.2 De la déclaration aux objectifs

En septembre 2001, l'Assemblée générale des Nations unies adopte le rapport de son secrétaire général « Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire », fixant huit OMD. Malgré le scepticisme initial du nouveau président Bush envers l'initiative onusienne, la position des États-Unis évolue sous l'influence du 11 septembre, du besoin d'un pouvoir plus « soft » et de la relation du président américain avec son homologue mexicain, hôte du sommet suivant⁹. Ce n'est donc qu'en 2002 qu'ils acceptent les OMD, au cours de la Conférence de Monterrey (Mexique) sur le financement du développement, qui donne son nom à ce qui sera désormais le consensus de Monterrey. Cependant, dans la pratique, ils continuent de s'opposer aux OMD jusqu'en 2005¹⁰. La Déclaration du Millénaire a notamment donné lieu, cette même année, à l'adoption de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

Pour bien comprendre le processus ayant conduit aux OMD, il faut savoir que ceux-ci ont leur origine dans le courant occidental prônant la gestion axée sur les résultats et la redevabilité en matière de politique de développement, définies dans les objectifs de développement de l'OCDE. La Déclaration du Millénaire reprend cette approche en la conjuguant à l'ambition plus visionnaire du PNUD d'un développement humain¹¹.

La difficulté pour les Nations unies est de faire rimer les objectifs de développement de l'OCDE et leur propre Déclaration du Millénaire, le secrétaire général ayant cosigné les premiers mais devant aussi tenir compte des 189 États membres. En 2001, une réunion rassemblant donateurs, pays en développement ainsi que les institutions multilatérales, et présidée par la Banque mondiale réalise l'intégration des deux séries d'objectifs, qu'un groupe de travail du CAD/OCDE, de la Banque mondiale, du FMI et du PNUD est chargé de préciser. Les thèmes du climat (OMD 7) et la contribution des pays riches (OMD 8 : partenariat mondial) s'avèrent problématiques et donnent lieu à d'intenses négociations politiques. La cible concernant un environnement durable (OMD 7) est complétée, notamment avec la biodiversité et plusieurs nouveaux indicateurs¹². L'OMD 8 débouche finalement sur sept buts concrets et 17 indicateurs, mais aucun délai de réalisation n'est fixé. Ce qui en fait l'objectif à la fois le plus détaillé mais le moins mesurable.

La santé reproductive est à nouveau exclue de la liste, cette fois à l'instigation du président américain. À titre de compromis, le taux de prévalence de la contraception est inclus parmi les indicateurs, sous le thème de la santé maternelle (OMD 5). Les mouvements de femmes et le lobby des genres remportent cependant une victoire en parvenant à faire intituler l'OMD 3 « égalité des sexes ») et avec l'ajout - certes sous la

9 D. Hulme, *The Millennium Development goals (MDG's), A short history of world's biggest promise*, BWPI Working Paper 100, septembre 2009, pp. 42-43.

10 Ibid., p. 42. Selon les États-Unis, il s'agit « d'un produit du secrétariat des Nations unies, non ratifié par les États membres ».

11 D. Hulme, *Governing Global Poverty? Global Ambivalence and the Millennium Development Goals*, Brooks World Poverty Institute, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, mai 2009.

12 D. Hulme, *The Millennium Development goals (MDG's), A short history of world's biggest promise*, BWPI Working Paper 100, septembre 2009, p. 10.

cible « éliminer les disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire » - de deux indicateurs n'apparaissant pas dans la Déclaration : la participation des femmes à la vie économique (en dehors du secteur agricole) et à la politique (nombre de femmes parlementaires). Ce qui explique la composition quelque peu illogique de l'OMD 3.

Par ailleurs, pour des raisons techniques, un certain nombre de questions voient leur statut changer, passant de cible à indicateur, comme l'eau potable (OMD 7, avec l'ajout de l'assainissement) et les orphelins du sida (OMD 6)¹³.

La principale différence avec la Déclaration du Millénaire concerne les thèmes suivants qui ne sont pas repris parmi les OMD : paix, sécurité et désarmement ; droits de l'homme, démocratie et bonne gouvernance ; (non explicite) groupes vulnérables ; besoins spéciaux de l'Afrique ; réforme des Nations unies (voir chapitre A.III « Ce que les OMD n'abordent pas »).

Les objectifs clés finalement retenus sont :

1. éliminer 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 la mortalité infantile ;
5. améliorer la santé maternelle ;
6. combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies ;
7. assurer un environnement durable ;
8. mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Parallèlement, les OMD comprennent des cibles et des indicateurs, objets constants d'un débat enflammé dans la mesure où les statistiques, et donc la faisabilité des objectifs, peuvent être interprétées de différentes façons. Ainsi les cibles de l'OMD 1 ont été progressivement modifiées : en premier lieu par rapport à la déclaration du Millénaire, en second lieu par rapport à une précédente déclaration universelle sur l'élimination de la pauvreté (sommet de Rome de 1996 sur l'alimentation), qui visait la réduction de moitié de la pauvreté en chiffres absolus (l'OMD 1 ne parle plus désormais que de la réduction de la *proportion* de pauvres), et en troisième lieu par rapport à la période considérée (les résultats sont mesurés à partir de 1990 au lieu de 2000). Tous ces ajustements permettent de dresser un tableau moins noir. Ainsi par exemple, l'évolution favorable de la pauvreté en Chine dans les années 90 pouvant être prise en compte, l'Asie orientale a pu, grâce à la croissance chinoise, réaliser l'OMD 1 en 1999, soit un an *avant* la proclamation des OMD¹⁴. Selon les estimations du philosophe Thomas Pogge, de l'université de Yale, les modifications des OMD font que les chiffres prévus pour 2015 correspondent à une réduction réelle du nombre de pauvres de seulement 19 % au lieu de 50 %.

A.I.3 Les sommets OMD de 2005 et de 2010

Pendant le sommet mondial de 2005, les gouvernements des pays donateurs comme des pays en développement expriment à nouveau l'ambition de réaliser les OMD d'ici 2015. Ils conviennent en outre qu'en 2006 tous les pays auront formulé des stratégies

13 Ibid., pp. 36-43.

14 T. Pogge, *The First United Nations Development Goal: a cause for celebration*, Journal of Human Development and Capabilities, vol. 5(3), novembre 2004, pp. 337-397.

nationales de développement en vue d'atteindre les OMD. Les questions suivantes sont évoquées : développement, terrorisme, consolidation et maintien de la paix, responsabilité de protéger, droits de l'homme, démocratie et état de droit, réforme des Nations unies, environnement, santé internationale, aide humanitaire et mise à jour de la Charte des Nations unies¹⁵.

Certains objectifs sont également élargis, par exemple l'OMD 5 (mortalité maternelle) qui comprend désormais la santé reproductive (un compromis, en l'absence d'accord sur les *droits* reproductifs)¹⁶. Le refus premier des États-Unis est ainsi vaincu, grâce à un important lobby s'appuyant sur la Conférence internationale sur la population et le développement qui s'était tenue au Caire en 1994 et durant laquelle 179 pays avaient convenu que l'accès universel aux droits reproductifs devait être réalisé d'ici 2015¹⁷. Sont également ajoutées les cibles suivantes : emploi et travail décent (OMD 1), accès universel au traitement du VIH/sida (OMD 6) et diminution de la perte en biodiversité (OMD 7) (voir le tableau à l'annexe III)¹⁸.

D'une forme rappelant celle d'un rapport d'étape, la déclaration de 2010 est d'une importance moindre en termes de stratégie. Le ton peu critique et optimiste qu'elle adopte d'emblée n'a rien d'un appel pressant à de meilleurs résultats. Les défaillances des pays développés, notamment à propos de la politique commerciale, de la cohérence des politiques et de l'aide promise (APD), sont à peine abordées.

C'est pourquoi la version originale de la Déclaration du Millénaire de 2000 reste pertinente et constitue la pierre d'angle de la politique future. Sa traduction en objectifs de développement doit être plus systématique, seul le paragraphe 19 ayant été suivi d'effet. Par ailleurs, la Déclaration laisse elle-même de côté un certain nombre de sujets importants, omissions partiellement comblées par la déclaration de 2010, de façon cependant souvent sommaire. Voir à ce propos le chapitre A.III.

A.I.4 Dans quelle mesure les OMD ont-ils été atteints ?

Selon les Nations unies¹⁹, des progrès importants ont été accomplis dans la lutte contre la pauvreté entamée avec la mise en œuvre des OMD, comme le montre la carte ci-dessus du Centre pour le développement mondial (CGD) de Washington²⁰. Cependant

15 Assemblée générale des Nations unies, résolution 60/1, Document final du sommet mondial de 2005, 24 octobre 2005.

16 OMD 5.B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015.

17 F.G. Abrejo, B.T. Shaikh, S. Saleem, *ICPD to MDG's: Missing links and common grounds*, Reproductive Health Journal, vol. 5(4), septembre 2008, p. 3.

18 L'annexe III présente un récapitulatif des OMD et des indicateurs permettant de mesurer les avancées de leur réalisation (avec en italique ceux qui ont été ajoutés après 2001).

19 Secrétariat général de l'ONU, 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, 64e session de l'Assemblée générale des Nations unies, février 2010, pp. 4-9.

20 <www.cgdev.org>, consulté le 16 mars 2011.

quelques réserves s'imposent. Si l'extrême pauvreté²¹ a diminué entre 1990 et 2005, passant de 1,8 milliard de personnes touchées à 1,4 milliard (OMD 1), c'est surtout du fait de la croissance chinoise²². Si la majorité des enfants sont inscrits en primaire (OMD 2), tous n'achèvent pas ce cycle. Dans l'ensemble du monde, 72 millions d'enfants, dont la plupart sont des filles, ne sont pas scolarisés. Seuls 53 pays ne connaissent pas de disparité entre les sexes en matière de scolarisation dans le primaire et le secondaire (OMD 3)²³.

Les femmes sont proportionnellement beaucoup plus touchées par la pauvreté. En 2008, le pourcentage de femmes ayant un emploi rémunéré en dehors du secteur agricole a augmenté pour atteindre une moyenne mondiale de 41 %²⁴. Cependant, il leur reste difficile d'accéder à des fonctions de haut niveau. Au niveau mondial, seuls 25 % des postes de hauts fonctionnaires ou de managers sont occupés par des femmes. Au sein des parlements nationaux, le pourcentage de sièges occupés par des femmes est passé de 11 % en 1995 à 19 % en 2010²⁵.

Le nombre d'enfants qui décèdent avant l'âge de cinq ans a diminué, passant de 12,5 millions à 8,8 millions par an (OMD 4)²⁶ (voire, selon d'autres sources, à 7,7 millions)²⁷.

En matière de mortalité maternelle (OMD 5), les avancés sont très faibles. Les décès en couches ou liés à la grossesse sont presque aussi nombreux qu'il y a 15 ans²⁸, même si des progrès ont été accomplis en ce qui concerne le nombre de naissances accompagnées par un personnel qualifié.

La lutte contre le sida porte ses fruits : entre 2004 et 2008, cette maladie a causé 200 000 morts de moins, et entre 1996 et 2008 le nombre de nouvelles

21 Moins de 1,25 dollar par jour.

22 En Afrique, 92 millions de personnes supplémentaires vivaient avec un dollar par jour, en Asie occidentale 8 millions supplémentaires (1990-2005).

23 Sur les 171 pays disposant de données.

24 En Afrique du Nord et en Asie australe et occidentale, les statistiques sont moins positives : les femmes n'occupent que 20 % des emplois hors du secteur agricole. Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 22.

25 Ibid., pp. 24-25.

26 Soit de 99 en 1990 à 72 pour 1 000 en 2008. Secrétariat général de l'ONU, 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, 64e session de l'Assemblée générale des Nations unies, février 2010, pp. 4-9.

27 J. Knoll Rajaratnam, J.R. Marcus, A.D. Flaxman, H. Wang, A. Levin-Rector, L. Dwyer, M. Costa, A.D. Lopez, C.J.L. Murray, *Neonatal, Postneonatal, Childhood, and Under-5 Mortality for 187 Countries, 1970-2010: A Systematic Analysis of Progress Towards Millennium Development Goal 4*, 375 The Lancet no 9730, 5 juin 2010, pp. 1988-2008.

28 La mortalité maternelle reste élevée : 450 cas pour 100 000 naissances en 2005, soit à peine moins qu'en 1990 (480 pour 100 000).

contaminations a diminué de 800 000 (OMD 6)²⁹. Aucune statistique disponible ne permet de dire si l'évolution est aussi favorable pour la lutte contre le paludisme, affection qui a provoqué 800 000 morts en 2008³⁰.

La préservation de la planète a enregistré quelques avancées. La déforestation a ralenti : la superficie de bois abattu a baissé de 3,3 millions d'hectares ; le taux de boisement mondial est de 31 % (32 % en 1990, OMD 7). La biodiversité continue à diminuer ; 17 000 espèces de plantes et d'animaux sont menacées de disparition³¹. En outre, le changement climatique menace d'aggraver le problème de la pauvreté (sècheresses, inondations). Entre 1990 et 2007, les émissions de CO₂ ont augmenté de 35 %³². En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, l'évolution mondiale devance les délais prévus. Si la tendance actuelle se poursuit, en 2015, environ 86 % de la population des régions en développement auront accès à des sources d'approvisionnement améliorées³³.

À l'inverse, la réalisation de l'accès à des services d'assainissement de base marque le pas. Selon les prévisions, en 2015, 2,7 milliards de personnes seront dépourvues d'installations sanitaires améliorées (contre 2,6 milliards en 2008)³⁴. Entre 2000 et 2010, le nombre d'habitants de bidonvilles dans les pays en développement a diminué, passant de 39% à 33% de la population urbaine 10. En outre, 200 millions d'habitants de taudis ont eu accès à de meilleurs logements et à des services améliorés d'assainissement et d'approvisionnement en eau. Cependant, en chiffres absolus, le nombre de ces habitants augmente. On estime que 828 millions de citadins vivent dans de telles conditions, contre 657 millions en 1990 et 767 millions en 2000³⁵.

Ces résultats partiels sont également oblitérés par la hausse persistante du nombre de personnes extrêmement pauvres souffrant de la faim, l'incapacité à faire baisser le niveau d'émissions de CO₂ et la mort d'au moins un demi-million d'individus par an due

29 En 2008, 2 millions de personnes sont mortes du sida (le pic a été atteint en 2004, avec 2,2 millions de décès) ; durant la même année, 2,7 millions de personnes ont été contaminées par le VIH (contre 3,5 millions en 1996). Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 40.

30 Secrétariat général de l'ONU, 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, 64e session de l'Assemblée générale des Nations unies, février 2010, p. 8.

31 L'ampleur de la déforestation est alarmante (5,2 millions d'hectares par an au cours des 10 dernières années, contre 8,3 millions durant la décennie précédente) ; Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, pp. 52-57.

32 Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, pp. 52-57.

33 Concernant l'accès à l'eau potable, il existe cependant une grande disparité entre campagnes et villes : sur 10 personnes dans le monde ne disposant pas d'accès à l'eau, 8 vivent en zone rurale. Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, pp. 58-59.

34 Voir la déclaration du comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur le droit à l'assainissement, adoptée le 19 novembre 2010 (documents des Nations unies, E/C.12/2010/).

35 Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 63.

aux armes légères³⁶. L'aide financière de la plupart des donateurs reste inférieure au 0,7 % du RNB convenu (OMD 8)³⁷. Néanmoins, celle des donateurs extérieurs au CAD et des fonds privés s'est accrue, même si les estimations divergent à ce propos³⁸. Ces dix dernières années, les pays en développement ont obtenu un meilleur accès aux marchés des pays plus riches. En 2008, près de 80 % des importations de ces derniers provenant des pays les moins développés (PMD) étaient libres de droits d'entrée (contre 70 % en 2000)³⁹. En outre, le poids de la dette des pays en développement a été réduit grâce à une meilleure gestion, à l'extension du commerce et, dans certains cas, à l'allègement de la dette. Cependant, pour presque tous, la crise financière mondiale a eu un effet négatif sur le commerce. La diminution des revenus influe sur la dette extérieure, même si celle-ci restera sans doute inférieure aux chiffres record de 2000⁴⁰.

Parallèlement à la pauvreté absolue, il faut aussi considérer la pauvreté relative. À l'échelle mondiale, les disparités se sont spectaculairement accrues : le rapport du revenu moyen dans les pays les plus riches à celui dans les pays les plus pauvres est passé de 60 en 1980 à 116 en 2007 (soit un RNB par habitant de 43 503 dollars contre 374 dollars en 2007)⁴¹. Les progrès sur ce point sont contrariés notamment par les crises économico-financières des dernières années. Ainsi, depuis 1995 le nombre de personnes touchées par la faim a augmenté jusqu'à plus d'un milliard (le niveau le plus haut jamais atteint) et quelque 2 milliards de personnes souffrent de carences alimentaires. Depuis la crise, les revenus d'environ 28 % des travailleurs sont inférieurs au seuil de pauvreté (OMD 1)⁴². Dans les pays en développement, un enfant de moins de cinq ans sur quatre a un poids insuffisant ; en Asie du Sud ce taux s'élève même à 46 % (OMD 4)⁴³. Le nombre de jeunes sans perspective d'emploi et de personnes ayant des conditions de travail précaires est en hausse depuis la crise⁴⁴.

36 J. Voorhoeve, *Negen plagen tegelijk* [La réunion des neuf plaies], Contact, 2011.

37 En 2009, seuls cinq pays ont réalisé l'objectif de 0,7 % du RNB : le Danemark, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède. Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 67.

38 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), *Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement*, New York, mai 2010, pp. 54-55.

39 Pétrole et armes non compris. Nations unies, Huitième objectif du Millénaire pour le développement, Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York, p. 36.

40 Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, pp. 68-70.

41 T. Pogge, *Politics as usual: what lies behind the Pro-Poor Rhetoric*, Cambridge: Polity Press, 2010, p. 96.

42 21,2 % en 2008, plus, selon les estimations, 7 % supplémentaires en 2009. Secrétariat général de l'ONU, *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, 64e session de l'Assemblée générale des Nations unies, février 2010, p. 5.

43 Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 13.

44 OIT, *Tendances mondiales de l'emploi en 2011*, Genève 2011.

Les progrès enregistrés sont-ils tous à porter au crédit de la stratégie des OMD ? Sans ces derniers, les avancées auraient-elles été identiques ? Il est malheureusement impossible d'apporter une réponse totalement scientifique à cette question, aussi légitime soit-elle. Dans la plupart des pays, la tendance à l'amélioration par rapport à la période précédant l'élaboration des OMD n'est patente que pour 20 % de ces objectifs⁴⁵.

Il est cependant possible de se demander pourquoi certains des buts fixés ont été atteints et d'autres pas, et à qui incombe la responsabilité de ces échecs. C'est la question que l'AIV examinera dans les prochains chapitres.

A.II Le concept OMD s'est-il révélé opérationnel ?

Fil conducteur du débat international sur le développement, la Déclaration du Millénaire est à l'origine d'un nouveau consensus entre les Nations unies d'une part et le FMI et la Banque mondiale d'autre part, ces deux derniers organes incluant désormais la lutte contre la pauvreté dans leurs programmes d'ajustement structurel. Alors que l'accent était jusqu'alors uniquement mis sur la croissance, la notion de développement humain a pris de l'importance. La politique de développement s'est davantage axée sur la recherche de résultats et s'est attachée à définir à cet effet des objectifs mesurables. La cohérence est devenue une priorité : coordination entre les différents domaines d'action des donateurs, harmonisation entre ces derniers, mais aussi alignement sur la politique des pays en développement. Le principe de responsabilité partagée a été reconnu, tout comme la nécessité d'un cadre mondial pour le développement (OMD 8) et l'importance des organisations de la société civile, désormais conviées à participer aux conférences internationales⁴⁶.

Toutefois, les opinions sur l'importance des OMD divergent.

A.II.1 Critiques générales

Globalement, on peut distinguer quatre courants : les optimistes, qui voient dans les OMD un vecteur de transformation de la condition humaine (J. Sachs, directeur du Projet du Millénaire, J. Pronk, J. Vandemoortele), les réalistes stratégiques, qui considèrent que les OMD sont indispensables pour parvenir à l'engagement politique (S. Fukuda-Parr, R. Jolly), les sceptiques, qui reconnaissent les bonnes intentions sous-tendant les OMD, dont ils soulignent cependant les imperfections (M. Clemens, W. Easterly, Conseil scientifique de la politique gouvernementale - WWR), et les opposants radicaux, qui voient dans les OMD une manœuvre de diversion destinée à contourner les « vrais » problèmes que sont la hausse des inégalités au niveau mondial et les questions de genre (P. Antrobus, Eyden, A. Saith, T. Pogge, la CNUCED)⁴⁷. Ces quatre courants sont sommairement décrits ci-dessous.

45 S. Fukuda-Parr, J. Greenstein, *How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?* Centre international de politiques pour la croissance inclusive, n° 63, mai 2010, p. 11.

46 M. Loewe, *The Millennium Development Goals: Chances and Risks*, German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, pp. 12-13.

47 D. Hulme, *The Millennium Development goals (MDG's): A Short History of the World's Biggest Promise*, BWPI Working Paper 100, septembre 2009, p. 4.

Les optimistes

Jan Pronk, ancien ministre néerlandais de la Coopération au développement, dénombre six avantages des OMD à l'issue de quarante années de coopération au développement⁴⁸. Les OMD sont :

1. axés sur quasiment tous les aspects pertinents de la pauvreté, et non seulement sur le revenu ;
2. mondiaux, tout en étant suffisamment précis pour être applicables au niveau des pays ;
3. axés sur les résultats (et non sur le débat relatif aux 0,7 % d'intrants) ;
4. dirigés directement sur la lutte contre la pauvreté, et non indirectement à l'image des retombées de la croissance économique (effet « trickle-down ») ou des « filets de sécurité » destinés à compenser les effets négatifs de la croissance ;
5. précis et quantifiables, ne se contentant pas de vagues promesses ;
6. ambitieux : jamais encore la pauvreté n'a été réduite de moitié en 15 ans (bien que cet objectif soit en deça du droit de chacun à un minimum de subsistance).

Selon J. Pronk, les OMD ne laissent place à aucune excuse en cas d'échec ; ils appellent action et responsabilité⁴⁹.

Selon M. Loewe⁵⁰, le nouveau millénaire a vu un renforcement de l'aide, qui s'expliquerait notamment par le fait que les objectifs, compréhensibles pour le grand public, confortent le soutien à la coopération au développement. L'argument le plus important en faveur des OMD est cependant le consensus, encore inédit, de l'ensemble des acteurs autour d'une série d'objectifs, ce que W. Easterly considère du reste comme leur faiblesse fondamentale⁵¹.

Jan Vandemoortele, négociateur du PNUD lors de la création des OMD, reste convaincu de la qualité de ce concept et de l'importance de le maintenir après 2015, avec toutefois quelques modifications dans sa structure et sa mise en œuvre⁵². Ainsi, le suivi des OMD devrait tenir compte des inégalités *au sein* des pays (l'amélioration de la situation des couches les plus défavorisées de la population devant prévaloir sur l'amélioration de celle des segments les plus aisés). Cette prise en compte de la répartition des richesses à l'intérieur des pays répondrait à l'une des critiques concernant les indicateurs nationaux, à savoir qu'ils ne fournissent que peu d'informations sur le sort des plus pauvres. D'autres insistent sur la nécessité d'ajouter des indicateurs par groupe cible (en fonction

48 J. Pronk, *Collateral damage or calculated default? The Millennium Development Goals and the Politics of Globalisation*, discours inaugural en tant que professeur de la théorie et de la pratique du développement international à l'Institut des études sociales, La Haye, le 11 décembre 2003, pp. 3-4.

49 Ibid., pp. 44-45.

50 M. Loewe, *The Millennium Development Goals: Chances and Risks*, German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008.

51 W. Easterly, *The Tragedy of the Millennium Development Goals*, Aidwatch, juillet 2009.

52 J. Vandemoortele, *Taking the MDG's Beyond 2015: Hasten Slowly*, Forum politique DSA/EADI/Action Aid, juin 2009.

du sexe, de l'ethnicité, du caractère rural/urbain, des régions)⁵³. J. Vandemoortele écarte en revanche comme peu pertinente la critique plus fondamentale selon laquelle les OMD n'ont aucune base théorique car, à ses yeux, cela n'a jamais fait partie du dessein initial.

Les réalistes stratégiques

S. Fukuda-Parr reconnaît que la Déclaration du Millénaire a permis de mettre en avant les partenariats avec la société civile et le secteur privé en matière de coopération au développement, mais exprime des doutes quant à la mise en œuvre⁵⁴. Elle partage avec J. Greenstein⁵⁵ des critiques sur l'atteinte des objectifs : il ne s'agit pas de se focaliser sur leur réalisation à 100 %, mais sur les progrès effectués (les situations de départ sont en effet hétérogènes) et sur la comparaison des avancées avant et après 2000. Ayant étudié les tendances depuis 1990, S. Fukuda-Parr et J. Greenstein constatent que, parmi les 24 indicateurs pour lesquels suffisamment de données sont disponibles, seuls cinq révèlent une accélération des progrès dans plus de la moitié des pays après l'an 2000. Cela signifie que, pour 80 % des OMD, aucun changement de rythme n'est visible⁵⁶. En d'autres termes : la plupart des pays évoluent selon un tempo identique à celui d'avant les OMD, voire inférieur. L'accélération des progrès est la plus manifeste dans les pays les moins avancés (pour 13 indicateurs) et ceux d'Afrique subsaharienne (pour 16 indicateurs).

B. Leo et J. Barmeier⁵⁷ ont élaboré un index de mesure des progrès fournissant une image des résultats plus conforme à la réalité. Ils en concluent que les PMA enregistrent des progrès plus significatifs que les pays à revenu intermédiaire en ce qui concerne les indicateurs sélectionnés. Par ailleurs, bien que positive, la corrélation entre progrès des OMD et croissance économique (PNB), croissance par habitant et APD par habitant est négligeable. De même, le lien avec le développement institutionnel n'est que faiblement positif : certains pays font des progrès significatifs sur le chemin des OMD malgré la faiblesse de leurs institutions, mais les pays qui stagnent ont tous des institutions défailtantes⁵⁸.

Les sceptiques

S'il reconnaît le succès des OMD pour la prise de conscience au niveau mondial, W. Easterly dénonce leur échec à traduire ce regain d'intérêt en résultats tangibles.

53 S. Jahan, *The Millennium Development Goals Beyond 2015*, New York, avril 2009.

54 S. Fukuda-Parr, *Are MDG's priority in development strategies and aid programmes, only a few are!*, International Poverty Centre, Working Paper 48, octobre 2008, p. 7 et 12. La Déclaration du Millénaire annonce vouloir « donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs » (paragraphe 30).

55 S. Fukuda-Parr, J. Greenstein, *How should MDG implementation be measured: faster progress or meeting targets?* International Policy Center for Inclusive Growth, n° 63, mai 2010.

56 Ibid., p. 11.

57 B. Leo, J. Barmeier, *Who are the MDG Trailblazers? A new MDG Progress Index*, Centre pour le développement mondial, Document de travail 222, Washington, août 2010.

58 Selon la notation CPIA (Évaluation de la politique et des institutions nationales) effectuée par la Banque mondiale.

Même avant la crise économique, les tendances étaient négatives. Mais la récente crise ou récession mondiale a révélé la faiblesse fondamentale des OMD, à savoir leur dépendance aux perspectives de croissance économique mondiale et nationale. Les questions suivantes se posent alors : Comment tenir quelqu'un pour responsable de quelque chose qu'il ne maîtrise pas ? Et comment déterminer les responsabilités quand elles reviennent à un collectif de 189 gouvernements ? Pour W. Easterly, un accord consensuel manque par définition de mordant. Les évolutions sociales, comme le suffrage universel, l'émancipation des minorités et les droits des femmes, n'ont pu voir le jour qu'une fois résolues les questions suivantes : *qui* est responsable de l'injustice, *pourquoi* la situation est-elle injuste et *quoi* faire ? Cette analyse est cependant absente s'agissant des OMD⁵⁹. Enfin, W. Easterly trouve les OMD injustes à l'égard de nombreux pays, notamment d'Afrique⁶⁰, à bas revenus car la formulation des objectifs insiste sur le long chemin à parcourir jusqu'à leur réalisation (au lieu de se référer à la situation initiale).

Dans son rapport de l'an dernier⁶¹, le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR) s'exprime ainsi : « Les OMD sont cependant dans leur majorité des objectifs statiques, fortement axés sur la suppression des besoins. Ils sont muets sur les moyens, la stratégie et les mécanismes sous-jacents devant permettre leur réalisation, ainsi que sur la capacité des sociétés à se développer. En ce sens, ils sont trop éloignés de la problématique de développement. Les OMD n'incluent pas la croissance économique à titre d'objectif (final ou intermédiaire) et des questions aussi importantes que la transformation des secteurs productifs ne sont même pas mentionnées. L'OMD 8 signale certes la nécessité d'un système commercial juste, mais cela ne constitue guère qu'une infime partie de la mise sur pied d'un secteur économique productif. S'ils sont fédérateurs, les OMD posent aussi problème : ils détournent l'attention des changements structurels et du renforcement de l'agriculture et des secteurs productifs. Ce n'est pas là leur seul inconvénient. Il s'agit d'objectifs non seulement arbitraires, mais aussi mondiaux qui sont ensuite appliqués à chaque pays. [...] Ce problème résulte du fait que les donateurs ont fortement pesé sur la formulation des objectifs. Reste à savoir comment cela est conciliable avec le soutien largement affiché au concept d'appropriation en matière de développement. »

Les opposants radicaux

L'absence de fondement socioéconomique est l'une des critiques les plus importantes à l'égard des OMD. Allant plus loin, certains affirment que les OMD laissent l'économie de marché poursuivre sa course effrénée et font simplement office d'expédient pour lutter contre quelques-uns de ses effets secondaires indésirables, comme la pauvreté. Les grands rapports de force dans le monde sont ainsi épargnés et les questions de répartition passées sous silence ; les voix des pauvres restent quasiment inaudibles. Conséquence de la libéralisation, l'accroissement spectaculaire des écarts de revenus entre pays et à l'intérieur des pays est totalement occulté et peut donc se poursuivre sans entrave. Selon ce raisonnement, les OMD contribueraient à brouiller les pistes

59 W. Easterly, *The Tragedy of the Millennium Development Goals*, Aidwatch, juillet 2009.

60 W. Easterly, *How the MDG's are Unfair to Africa*, Brookings Global Economy and Development, Document de travail 14, Washington, novembre 2007.

61 Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt* [Moins de prétention, plus d'ambition, la coopération au développement qui fait la différence], Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 122.

et ne seraient pas aussi innocents qu'on pourrait le croire. Car qui peut être contre la réduction de la pauvreté et la mortalité infantile et maternelle ? Concentrée sur ces objectifs restreints, l'attention est détournée des grandes causes structurelles de la pauvreté. Ce faisant, les OMD déterminent quels progrès doivent être mesurés et modifient subrepticement l'opinion sur le développement ainsi que l'orientation donnée à la coopération au développement. En bref : aide + moyens technologiques + bonne gouvernance locale = lutte contre la pauvreté. Cette grille de lecture ne laisse aucune place à la transformation de structures économiques iniques⁶².

A. Saith en conclut que les OMD ont limité la définition de la pauvreté à celle de pauvreté absolue⁶³ et troqué les avantages du concept de pauvreté relative, largement reconnus ces dernières décennies, contre une approche simpliste à l'extrême⁶⁴. Vus sous cette optique, les OMD réduisent les pauvres à d'impuissants assistés, incapables de s'émanciper en faisant valoir leurs droits. Les OMD ne sont que le pâle reflet des nombreuses déclarations des années quatre-vingt-dix et des acquis internationaux des quarante dernières années : Objectifs Minimums de Développement. Ils contribuent à maintenir la pauvreté structurelle en confortant les fondements de la société jusque dans ses aspects les plus sombres. Les OMD semblent impliquer que le sous-développement est un problème des pays en développement, indépendant de la dynamique économique des pays développés.

Cette critique est partiellement partagée par la CNUCED, qui regrette « l'absence d'une stratégie plus équitable de développement économique ». La CNUCED plaide pour l'élaboration de stratégies nationales de développement, basées sur la diversification économique, l'emploi et le développement technologique. Elle recommande également de s'intéresser de près aux investissements productifs, à la perception des impôts, à la politique socioéconomique et à la réforme de l'architecture de gouvernance internationale⁶⁵.

Enfin, de nombreux spécialistes des droits de l'homme déplorent que ce thème ne soit pas abordé par les OMD et parlent à ce sujet d'occasion manquée. C'est notamment le cas de l'ancien Rapporteur spécial des Nations unies sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, Philip Alston⁶⁶.

62 A. Saith, *From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation*, Development and Change 37 (6), Institute of Social Studies, 2006, p. 1189.

63 Ibid., p. 1197.

64 Amartya Sen : « Dans un pays riche, il faut davantage de revenus pour acquérir les biens correspondant à la même position sociale. », in *Development as freedom*, Oxford university press, 1999.

65 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Suivi du Sommet du Millénaire et préparatifs de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale sur les objectifs du Millénaire pour le développement : nouvelles voies pour le développement. Réinscrire les objectifs du Millénaire pour le développement dans les priorités de développement : l'optique de la CNUCED, Genève, juin 2010.

66 Cf. notamment P. Alston, *Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals*, Human Rights Quarterly 27(3), août 2005, pp. 755-829.

A.II.2 Mesure de la pauvreté

Le critère de définition de la pauvreté est l'objet de nombreux débats et critiques. Selon T. Pogge, la norme d'un dollar par jour introduite par la Banque mondiale ne suffit pas à garantir le minimum vital. En effet, la Banque mondiale ne se base pas sur les taux de change nominaux mais sur la PPA (parité de pouvoir d'achat) en 2005. Ainsi, un habitant de l'Inde qui devait survivre en 2005 avec 0,40 \$ par jour n'est pas considéré comme pauvre, car, en utilisant la PPA 2005, ce montant équivaut à 1,25 \$. Or, dans tous les pays pauvres, le prix des aliments serait supérieur, de 50 % en moyenne, à ce que dicte la PPA⁶⁷. T. Pogge démontre qu'il est impossible d'acheter les aliments nécessaires à la subsistance pour 1,25 \$ par jour, sans parler de l'habillement, du logement, de l'eau, etc. en principe également inclus dans le critère de pauvreté.

T. Pogge dénonce également le mode d'actualisation établi par la Banque mondiale. Il ressort de son analyse que le seuil de pauvreté a été au fur et à mesure revu à la baisse. Le seuil d'un dollar en 1985 correspond à 1,85 \$ en PPA 2005. On en est ainsi arrivé à un « montant ridiculement bas », qui ne suffit même pas à couvrir le quart des besoins alimentaires⁶⁸. Le mode d'actualisation donne une image faussement positive de l'évolution de la pauvreté dans le monde : plus le seuil est abaissé, meilleurs sont les résultats. T. Pogge montre que, si l'on prend en compte un seuil de 2,50 \$, il n'y a eu aucune amélioration de la situation entre 1981 et 2005⁶⁹.

A.II.3 Indicateurs et autres pièges de l'approche ciblée

Aux critiques mentionnées plus haut (qui portent sur les fondements des OMD) s'ajoutent des réserves d'ordre général à l'égard de l'approche ciblée (ou gestion axée sur les résultats) : dirigés vers la quantité, les objectifs ne mesurent pas la qualité et peuvent même lui nuire (par exemple : davantage d'enfants sont scolarisés mais ils ne reçoivent pas un enseignement de qualité). Une formulation trop étriquée des indicateurs pourrait inciter les pouvoirs publics à envoyer les enfants à l'école sans pourvoir les postes d'enseignants ni fournir de matériel pédagogique, dans le seul but d'atteindre l'OMD. C'est là un effet possible, bien que non souhaité, de la gestion axée sur les résultats, si elle est détournée de son intention première. De plus, les indicateurs ne tiennent pas compte des inégalités, qui progressent autant à l'intérieur des pays qu'entre eux. On peut ainsi négliger les plus pauvres et aider ceux qui se situent juste au-dessous du seuil de pauvreté afin d'atteindre l'OMD 1. De la même façon, la Chine peut à elle seule permettre à l'ensemble de l'Asie d'atteindre l'OMD 1 alors que la pauvreté touche encore un grand nombre de personnes dans les autres pays de ce continent.

Par ailleurs, le calendrier serré prévu pour l'atteinte des OMD peut en compromettre le caractère durable (qui paiera la scolarisation des enfants après 2015 ?). L'accent est mis sur la réalisation des objectifs, au détriment de leur cohésion, alors que cela devrait justement être le point fort des conférences mondiales. La réflexion fait défaut sur l'effet qu'a la réalisation d'un objectif sur d'autres objectifs ou paramètres. Échouer à atteindre les objectifs peut miner le soutien à la coopération au développement (qui est responsable ?). En d'autres termes, il importe de s'interroger sur le caractère réaliste

67 T. Pogge, *Politics as Usual: What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*, Cambridge: Polity Press 2010, p. 68.

68 Ibid., pp. 65-66.

69 Ibid., p. 62 et tableau 3.2.

des objectifs. Il se peut que les pays confrontés aux problèmes les plus importants ne parviennent pas à réaliser les objectifs et voient, de ce fait, leur réputation entamée. Les situations de départ sont trop hétérogènes.

C'est pourquoi R. Jolly suggère de se désintéresser de l'atteinte ou non des objectifs pour se concentrer sur leur rôle en tant que moteur de changement et de prise de conscience, ainsi que sur les raisons de l'échec de certains pays à les réaliser (facteurs internes ou externes comme la crise mondiale)⁷⁰.

La responsabilité d'atteindre les OMD repose sur les pays en développement, alors que l'OMD 8 n'exige des pays riches ni aide mesurable ni règles commerciales équitables⁷¹. À cet égard, fixer des objectifs mondiaux tout en prévoyant une mise en œuvre nationale manque d'efficacité. Autre écueil à éviter dans la programmation : l'usage de statistiques incomplètes ou non pertinentes car ne mesurant aucun impact (ex. : le pourcentage de terres destinées aux réserves naturelles)⁷². La mesure par pays est insidieuse car elle les met tous sur le même plan, qu'ils aient une population importante et en grande partie pauvre (l'Inde) ou une population réduite (les Maldives). Un habitant de l'Inde a donc un poids relativement inférieur à celui d'un habitant des Maldives, ce qui est contraire au principe d'égalité⁷³.

Enfin, il n'est pas prouvé que l'approche axée sur les résultats incite réellement la classe politique des pays bénéficiaires à œuvrer en faveur du développement. L'étude d'un certain nombre des Stratégies de réduction de la pauvreté n'a permis de déceler aucune influence significative de cette approche sur les objectifs nationaux, celle d'objectifs internationaux est encore plus difficile à établir⁷⁴. Une étude de l'*Institute of Development Studies* consacrée à l'impact des initiatives en faveur de la transparence et de la redevabilité révèle que davantage de transparence ne conduit pas obligatoirement à une meilleure redevabilité, du fait de l'extrême complexité des initiatives, mais aussi parce que de nombreux facteurs entrent en jeu, dont les rapports de force⁷⁵.

70 R. Jolly, *Global Goals, The UN Experience*, Background Paper Human Development Report, 2003.

71 Nations unies, « Huitième objectif du Millénaire pour le développement, Le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins », rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, New York.

72 M. Loewe, *The Millennium Development Goals: Chances and Risks*, German Development Institute, discussion paper 6/2008, Bonn 2008, pp. 14-18.

73 S. Alkire, M. Santos, *Acute Multidimensional Poverty: a new index for developing countries*, OPHI working paper no 38, juillet 2010, p. 8.

74 David Booth, directeur du programme Pouvoir et politique en Afrique (APPP), *Overseas Development Institute* (ODI), conférence à la SID (*Society for International Development*), 13 décembre 2010.

75 *Institute of Development Studies* (IDS), *Review of Impact and Assessment of Transparency and Accountability Studies*, prepared by Gregory Barrett, Richard Calland, Ruth Carlitz, Anuradha Joshi, Rosemary McGee, Andrés Mejía Acosta and the Society for Participatory Research in Asia (PRIA), octobre 2010.

A.III Ce que les OMD n'abordent pas

Les OMD ont vocation pour recouvrir toutes les dimensions de la pauvreté, cristallisant ou résumant l'ensemble de la problématique mondiale. Dès le départ toutefois, leur formulation a fait l'objet de critiques, réitérées par la suite malgré les modifications apportées après leur élaboration, lors de plusieurs conférences et réunions internationales (élargissement des objectifs existants ou définition de nouvelles cibles). Des thèmes essentiels tels que la durabilité, la croissance et l'emploi, les inégalités, le savoir et la technologie, la paix et la sécurité, l'infrastructure ainsi que les droits de l'homme ne sont pas explicitement intégrés aux OMD. D'autres, comme la sécurité alimentaire, le climat, le genre et la gouvernance mondiale, ne sont pas suffisamment approfondis. Selon les critiques, le manque d'attention pour ces thèmes importants risque de compromettre la réalisation des OMD. Certains groupes du mouvement social, qui plaident pour un agenda de transformation, ont même été amenés à délaissé totalement les OMD devant l'omission d'une analyse de genre et de la prise en compte des effets environnementaux de la croissance économique. Les thèmes passés sous silence et ceux nécessitant, selon les critiques, un approfondissement seront abordés brièvement dans les paragraphes ci-dessous.

Dans la partie B, l'AIV s'interrogera, à la lumière de la réflexion récente en matière de développement et de gouvernance mondiale, sur le rôle que ces thèmes peuvent jouer dans une approche nouvelle du développement.

A.III.1 Thèmes non mentionnés

Durabilité, croissance et emploi

C. Gore est favorable à un nouveau paradigme de développement centré sur la productivité de l'individu et la durabilité⁷⁶. Il estime en effet que la crise financière annonce la fin de soixante années de théorie du développement et l'hiver dans le cycle de Kondratieff (période de destruction créative due à la crise déflationniste). La saison suivante, le printemps, sera celle de l'innovation. Il ne faut pas considérer la crise uniquement comme la conséquence de défauts du système financier ; c'est aussi la manifestation de déséquilibres systématiques à l'échelle mondiale : accroissement des inégalités aux niveaux national et international⁷⁷, manque de démocratie dans les relations internationales et de limites environnementales à la croissance. La bulle financière est née de l'absence de demande consistante, autrement dit : le pouvoir d'achat des consommateurs est insuffisant. La réponse à ces problèmes ne peut se décliner uniquement en termes de lutte contre la pauvreté dans la ligne des OMD. Elle doit s'enchaîner dans une transformation socioéconomique à l'échelle mondiale, axée sur l'emploi et la productivité de l'individu et tenant compte de la transition énergétique ainsi que de l'exigence de durabilité, car il semble bien que nous atteindrons bientôt le pic pétrolier⁷⁸.

76 C. Gore, *The Global Development Cycle, MDG's and the Future of Poverty Reduction*, 12e Conférence générale de l'EADI, Genève, juin 2008.

77 Ibid., p. 11 : 1 % des riches (50 millions) possède le même revenu que 57 % (2,7 milliards) des personnes les moins favorisées. Seuls 17 % de la population relèvent de la catégorie des revenus moyens.

78 Ibid., p. 13.

Inégalités

Les OMD ne s'intéressent pas aux inégalités internes aux pays. Pourtant la réduction des disparités de revenus et d'accès aux services sociaux de base peut accélérer la réalisation des objectifs⁷⁹. Ainsi, une étude récente de l'Unicef montre que, pour cela, il est plus rentable – et non plus onéreux, comme certains l'ont avancé – de cibler l'action sur les groupes les plus pauvres. En matière de santé, cela est même plus économique⁸⁰. Le PNUD conclut que, concernant la réduction de la pauvreté, les meilleurs résultats ont été enregistrés dans les pays ayant connu une diminution des inégalités de revenus et une forte croissance nationale dans les secteurs regroupant les citoyens plus pauvres⁸¹. Selon l'architecte des OMD, J. Vandemoortele, ceux-ci resteront même une mission impossible tant qu'on ne tiendra pas compte des disparités croissantes dans les pays⁸².

Reste encore à savoir s'il faut s'intéresser aux pays les plus pauvres du monde ou bien à la condition des groupes les plus pauvres au sein de ces pays ainsi qu'au niveau mondial. Comme le montre Summer, une nouvelle situation de développement se fait jour, les pays à revenu intermédiaire comptant d'importants groupes de pauvres (960 millions soit 72 % des pauvres)⁸³.

Savoir et technologie

Pouvant être partagé simultanément par une multitude de personnes et difficile à posséder longtemps en exclusivité, le savoir est un bien public par excellence. Et comme sa diffusion ne s'arrête pas aux frontières nationales, c'est même un bien public mondial. La propriété intellectuelle et le savoir commun, rassemblant l'ensemble des connaissances existantes et disponibles du domaine public, ont des retombées transfrontalières considérables. Car les connaissances jouent un rôle crucial pour accéder aux biens publics mondiaux (BPM). Elles sont propices à la maîtrise des maladies transmissibles, à la gestion des biens communs mondiaux, à l'ouverture du système commercial et à la réalisation de la stabilité financière⁸⁴. Or, l'incapacité d'absorption des connaissances creuse encore l'écart entre la plupart des pays pauvres et les pays riches, réduisant les chances de combler les écarts de développement. De plus, le mécanisme des droits de propriété intellectuelle limite la disponibilité du savoir en vue de la création de nouveaux BPM et certaines connaissances passent ainsi

79 J. Vandemoortele, *Taking the MDG's Beyond 2015: Hasten Slowly*, Forum politique DSA/EADI/Action Aid, juin 2009.

80 Initiative des Nations unies pour l'éducation des filles (UNICEF), *Réduire les écarts pour atteindre les objectifs*, New York, septembre 2010, p. 7.

81 Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), *Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals*, New York 2010, p. 25 et annexe 2.1.

82 J. Vandemoortele, 2011, *The MDG Story: Intention Denied*, in *Development and Change*, Vol. 42, n° 1, pp. 1-21.

83 A. Sumner, *The New Bottom Billion*, *The Broker*, numéro 23, décembre 2010.

84 Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, *Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national*, Stockholm 2006, p. 65.

de la catégorie de bien public à celle de bien privé⁸⁵. Les nouvelles technologies de l'information viennent enrichir les possibilités et les défis en matière de transfert des connaissances.

Démographie

Apparaissant à long terme, les changements démographiques constituent un grand défi pour l'humanité et le développement au XXI^e siècle. Le déséquilibre démographique causé par la baisse de la mortalité et une forte natalité peut faire obstacle à la réalisation des OMD. Les modifications rapides de la composition de la population, telles que le vieillissement, avec l'augmentation afférente du taux de dépendance économique, peuvent avoir des répercussions négatives mais aussi positives sur la croissance (dividende démographique). Les tendances démographiques peuvent également avoir des effets sur l'emploi, la paix et la sécurité, l'urbanisation, l'environnement ainsi que la pauvreté⁸⁶.

Paix et sécurité

Les conflits et la violence jouent un rôle majeur dans la non-réalisation des OMD. Aucun des États fragiles à faible revenu n'a réussi à atteindre un des OMD et la progression y est lente. Dans les pays en situation de conflit, la sous-alimentation est plus répandue, la scolarisation plus faible, la mortalité infantile plus élevée et l'accès à l'eau potable plus difficile. Sous l'effet des tensions communautaires et l'énorme afflux d'armes légères, les violences domestiques sont également plus fréquentes. Pour mener une action efficace dans ces pays, il est indispensable de disposer des crédits nécessaires, mais aussi de données fiables concernant principalement l'emploi, la sécurité des citoyens et l'accès à la justice. Aussi certains plaident-ils pour la définition d'indicateurs sur ces aspects, de même que sur la consolidation de la paix, la mise en place d'institutions (dont la réforme du secteur de la sécurité) et la prévention de la violence.

Infrastructure africaine

Pour l'Afrique, il est capital de s'attaquer au déficit d'infrastructure physique (routes, voies ferrées, électricité, ports, téléphone, Internet, etc.). Les critiques estiment que rien ne sert d'investir dans le secteur social, si les conditions de l'activité économique ne sont pas créées. Axés, outre sur l'eau et l'assainissement, sur les seules technologies de l'information (TIC) – terrain sur lequel des progrès sensibles sont enregistrés grâce aux investissements du secteur privé –, les OMD auraient détourné l'attention de l'infrastructure cruciale.

Droits de l'homme et bonne gouvernance

Les droits de l'homme et les OMD devraient être étroitement liés⁸⁷. Si la Déclaration du Millénaire signale au chapitre V l'importance des droits de l'homme, aucune référence à ces droits n'a finalement été reprise dans les OMD. La pauvreté résultant souvent

85 Ibid., pp. 67-68.

86 AIV, *Demografische veranderingen en ontwikkelingssamenwerking* [Changements démographiques et coopération au développement], avis no 66, La Haye, juillet 2009.

87 Presque tous les OMD renvoient substantiellement aux droits de l'homme internationalement reconnus. C'est le cas par exemple pour l'OMD 2 et le droit à l'éducation (art. 26 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme). Pour un aperçu complet, voir : PNUD, *Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement*, New York 2007, p. 11. Voir plus loin paragraphe B.IV.1.

de la discrimination, divers critiques estiment que le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement doit être intégré au système à prévoir pour l'après-2015, car cela serait profitable aux plus vulnérables et aux plus pauvres⁸⁸.

Biens publics mondiaux

Bien que les publications sur les OMD n'abordent pas directement la problématique des biens publics mondiaux, certains affirment que celle-ci constituerait une approche préférable à celle des OMD.

Cette question sera approfondie au paragraphe B.IV.2.

A.III.2 Thèmes qui auraient mérité un traitement plus approfondi

Sécurité alimentaire

Réduire la faim est une des cibles de l'ODD 1. Or la sécurité alimentaire est capitale à cet égard. D'après la FAO⁸⁹, un milliard de personnes dans le monde souffrent de sous-alimentation et deux milliards de malnutrition. La Banque mondiale s'inquiète de la flambée des prix alimentaires qui entraîne une progression du nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Consacré à la faim (enfants présentant une insuffisance de poids et personnes en carence alimentaire), l'objectif 1C ne s'intéresse pourtant pas à ses causes. Le problème de l'augmentation de la production alimentaire mondiale se pose de plus en plus en termes de répartition de la nourriture et de sécurité alimentaire par région. Du fait de la négligence de l'agriculture dans beaucoup de pays en développement, l'offre de nourriture ne peut répondre à l'accroissement de la demande (dû à la croissance démographique et aux changements de mode de consommation). L'aggravation de l'insécurité alimentaire s'explique aussi par l'augmentation du nombre de pays importateurs de nourriture et les importantes fluctuations auxquelles sont soumis les prix des céréales et d'autres aliments essentiels. La sécheresse et les inondations ne sont pas les seules responsables de la volatilité des prix : certains incriminent également la spéculation accrue sur les marchés de matières premières.

Climat

Le réchauffement climatique a des répercussions directes sur la pauvreté. Si le premier et ses effets ne sont pas combattus ou atténués, il sera impossible d'éradiquer la seconde. Aussi beaucoup préconisent-ils de s'attaquer simultanément à ces deux défis⁹⁰, par exemple dans le cadre d'une approche à petite échelle mais intensive dans le domaine de l'eau, de l'énergie, de l'agriculture et de la production durables. Les avantages dégagés sont doubles : assurance d'un revenu durable aux pauvres et promotion de solutions pour ces questions. Selon toute vraisemblance, les changements climatiques se manifestant sous la forme de sécheresses, d'inondations et de tempêtes extrêmes plus fréquentes frapperont surtout les pays en développement – et tout particulièrement les groupes de population les plus vulnérables⁹¹.

88 Rapport du *Seminar on Human Rights and the Millennium Development Goals*, tenu à La Haye, ministère des Affaires étrangères, 25-26 mai 2009, p. 26.

89 Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *The State of Food Security in the World: Addressing food insecurity in protracted crises*, Rome, 2010, p. 9.

90 E. Solheim, *Climate, Conflict and Capital*, dans : *Poverty in Focus; The MDG's and Beyond: Pro-Poor Policy in a Changing World*, International Policy Centre for inclusive Growth, no 19, janvier 2010, p. 24.

91 N. Stern, *The Economics of Climate Change*, *The Stern Review*, Cambridge University Press, 2007.

Genre

La concrétisation de l'OMD 3, qui est axé sur la promotion de l'égalité des sexes et le renforcement de la condition des femmes, est insuffisante selon certains critiques. Pour Amnesty International, les OMD ne répondent actuellement pas à tous les engagements pris par les États afin de combattre la discrimination des femmes⁹². Ainsi, ils n'incluaient à l'origine ni la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, rédigée en 1981 et qui constitue un des documents internationaux majeurs sur ce thème⁹³, ni le Programme d'action de Beijing de 1995, retenant 12 objectifs stratégiques, dont les droits reproductifs et sexuels et l'éradication de la violence à l'égard des femmes⁹⁴.

Le choix des trois indicateurs visant à mesurer les progrès réalisés pour l'OMD 3 est relativement arbitraire : participation des filles à l'enseignement, accès des femmes au travail rémunéré dans le secteur non agricole et proportion de parlementaires féminines. Ainsi, la qualité ou l'achèvement de l'enseignement ne sont pas pris en compte. Or ce sont principalement les filles qui quittent l'école prématurément⁹⁵. Le deuxième indicateur, « travail rémunéré dans le secteur non agricole », ne fait pas de distinction entre les différents types d'activités effectuées par les femmes. De plus, dans de nombreux pays en développement, le secteur non agricole ne représente qu'un faible pourcentage de l'ensemble du marché du travail⁹⁶. Et il s'est avéré que l'occupation de sièges au Parlement n'a pas toujours réussi à déclencher l'autonomisation des femmes⁹⁷.

Gouvernance mondiale

L'OMD 8 vise à « mettre en place un partenariat mondial pour le développement ». Cet objectif a été ajouté tardivement, à la demande instante des pays en développement, qui souhaitaient voir introduire une forme de responsabilité de la part des pays donateurs en termes d'aide publique au développement (APD), de politique d'échanges commerciaux, de financement et d'endettement, pour assurer ainsi une certaine cohérence dans le système international. L'OMD 8 n'a cependant jamais réussi à élaborer les configurations nécessaires à une gouvernance mondiale. Devenu un

92 Amnesty International, *From Promises to Delivery. Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, Londres, 2010, p. 16.

93 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes 1981. Les États parties à la convention doivent prendre des mesures pour lutter contre la discrimination, notamment en instaurant un mécanisme de protection à cet effet et en supprimant toute législation discriminatoire.

94 Cf. le point 3 sur l'accès aux soins et aux services sanitaires et le point 4 sur l'éradication de la violence à l'égard des femmes.

95 N. Jones, R. Holmes, J. Espey, *Progressing Gender Equality Post-2015: Harnessing the Multiplier Effects of Existing Achievements*, IDS Bulletin, Vol. 41, no 1, janvier 2010, p. 115.

96 ONU, *Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators, 6th Gender Indicators Sub-group meeting*, New York, 2005, <<http://www.wiego.org/IAEGGenderSubgroupMinutes26Sep2005.doc>>.

97 R. Johnson, *Not a sufficient condition: the limited relevance of the gender MDG to the women's progress*, Gender and Development, Vol. 13 (1) 2005, p. 60.

agglomérat de buts et de cibles joints en dernière minute, il n'a jamais vraiment permis d'obtenir de la part des pays développés l'établissement d'une politique plus cohérente et d'une responsabilité mesurable dans la réalisation des OMD, comme l'espéraient certains pays, notamment ceux en développement. L'éventuelle amélioration enregistrée à cet égard résulte de la réponse donnée à la crise financière plutôt que d'un effort marqué en vue de la réalisation de l'OMD 8.

A.III.3 Groupes cibles faisant défaut

En règle générale, les OMD ne visent pas particulièrement les groupes les plus vulnérables, à l'exception des femmes. Certains de ces groupes sont toutefois eux aussi touchés de façon disproportionnée par la pauvreté.

Selon la Banque mondiale, les personnes handicapées représentent au niveau mondial 10 % de la population, mais 20 % des pauvres⁹⁸. Le deuxième rapporteur spécial sur les handicapés de la Commission du développement social a signalé le lien fréquent entre pauvreté et handicap⁹⁹. Ces personnes doivent bénéficier d'une attention particulière – et non de l'intérêt minime qu'elles continuent de recevoir aujourd'hui – dans l'agenda de la coopération au développement en matière de lutte contre la pauvreté, sur le plan national comme international¹⁰⁰. Ne faisant pas non plus l'objet d'une mention spécifique dans les OMD, elles ne sont généralement pas prises en compte dans la politique et les programmes de mise en œuvre¹⁰¹. Ces dernières années cependant, les Nations unies – notamment en la personne du rapporteur spécial sur la situation des handicapés – a insisté sur l'importance d'intégrer totalement les intérêts des handicapés dans les OMD¹⁰². Il s'est avéré que la stigmatisation et les préjugés dont ils sont victimes constituent le plus gros problème¹⁰³.

La Déclaration du Millénaire appelle les États à respecter les droits des minorités¹⁰⁴. Mais en réalité, vu le manque de données sur leur développement et leur situation, les

98 A. Elwan, *Poverty and Disability: A Review of the Literature*, Social Protection Discussion Paper n° 9932, 1999, World Bank.

99 Rapport du Secrétaire général, Intégration de la question des personnes handicapées à l'ordre du jour du développement, ECOSOC, 20 novembre 2009, doc. ONU E/CN.5/2010/6, p. 4.

100 Ibid., p. 17-18.

101 Assemblée générale des Nations unies, Rapport du Secrétaire général, Réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement relatifs aux personnes handicapées par la mise en œuvre du Programme d'action mondial concernant les personnes handicapées et de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, 27 juillet 2009, ONU doc. A/64/180, p. 3.

102 D'importantes résolutions ont été adoptées à ce sujet, notamment la résolution 2008/21 de l'ECOSOC.

103 J.E. Groce, J-P. Trani, *Millennium Development Goals and People with Disabilities*, The Lancet, Vol. 374, 28 novembre 2009, p. 1800.

104 Déclaration du Millénaire 2000, section V : « ... de renforcer dans tous les pays, les capacités nécessaires pour appliquer les principes et pratiques de la démocratie et du respect des droits de l'homme, y compris les droits des minorités. »

peuples autochtones et les minorités ne sont mentionnés nulle part dans les OMD¹⁰⁵. Les premiers ne le sont que très médiocrement dans les rapports et évaluations nationaux consacrés à ces objectifs, comme le montrent les études documentaires du Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones¹⁰⁶. Le même sort est réservé aux secondes¹⁰⁷.

Ayant perdu leurs terres et leurs ressources naturelles sous l'effet de la colonisation, de discriminations multiples, de la marginalisation et du manque de possibilité de vivre leur propre vie, les peuples autochtones sont défavorisés¹⁰⁸. Aussi n'est-il pas étonnant qu'ils constituent 15 % des plus pauvres de la planète alors qu'ils ne représentent que 5 % de sa population¹⁰⁹. Pour ces groupes, l'accès à des soins de santé et une éducation appropriés est inférieur à la moyenne nationale et ils sont particulièrement sensibles à la dégradation de l'environnement¹¹⁰. Leurs territoires abritant une grande partie des minerais les plus riches, ils sont très souvent victimes d'expropriation¹¹¹. D'autres minorités vivent, de par leur nationalité, leur religion, leur langue ou leur appartenance ethnique, dans des conditions de pauvreté disproportionnées suite aux discriminations, aux violences et à l'exclusion qui les frappent¹¹².

La déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones (2007) leur reconnaît des droits tant individuels que collectifs. La garantie du droit à l'autodétermination et à la participation pleine et effective aux décisions, qui en

105 C. Doyle, *Indigenous Peoples and the Millennium Development Goals – 'sacrificial lambs' or equal beneficiaries?*, The International Journal of Human Rights, Vol. 13, no 1, février 2009, p. 44. Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay MacDougall, 2 février 2007, ONU doc. A/HRC/4?9, p. 17.

106 Pour les études documentaires, consulter <www.un.org/esa/socdev/unpfii>.

107 Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay MacDougall, 2 février 2007, ONU doc. A/HRC/4?9, p. 17.

108 Département des Affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), *State of the World's Indigenous Peoples*, ONU doc. ST/ESA/328, p. 21.

109 W.J.M. van Genugten, *Protection of Indigenous Peoples on the African Continent: Concepts, Position Seeking, and the Interaction of Legal Systems*, American Journal of International Law, Vol. 104, no 1, 2010, pp. 29-65.

110 Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, *Indigenous People and the MDG's: Inclusive and Culturally Sensitive Solutions*, Chronique ONU - Un partenariat pour le développement, Vol. XLV, no 1, 2008.

111 R. L. Barsh, *Is the Expropriation of Indigenous People's Land GATT-able?*, Review of European Community & International Environmental Law, Vol. 10, no 1, avril 2001, pp. 13-26.

112 Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport de l'experte indépendante sur les questions relatives aux minorités, Gay MacDougall, 2 février 2007, ONU doc. A/HRC/4?9, p. 7.

découle, sont les éléments clés de la pérennité de leur développement¹¹³. Pour le Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, la réalisation des OMD à l'horizon 2015 avec ces peuples nécessite une approche du développement basée sur les droits de l'homme et axée sur l'universalité, l'égalité, la participation et la responsabilité¹¹⁴. Il est également indispensable d'opérer dans le respect de leur culture, de leur vision du monde, de leurs expériences et de leurs idées en matière de développement. C'est pourquoi le Forum préconise la participation pleine et effective des peuples autochtones à la rédaction, à la mise en œuvre et au suivi des programmes et des projets les concernant¹¹⁵.

A.III.4 Réaction des Nations unies aux critiques relatives aux huit objectifs

Dans son dernier rapport publié en 2010, le Secrétaire général des Nations unies n'aborde pas les critiques fondamentales formulées à l'encontre des OMD. Il indique que les objectifs sont réalisables et que les progrès limités sont entièrement dus au manque de volonté politique de moyens, de ciblage et de responsabilité ainsi qu'à l'insuffisance de l'intérêt pour le développement durable¹¹⁶. Le rapport s'arrête en revanche sur les thèmes non mentionnés en tant que tels dans les OMD, comme la violence à l'égard des femmes, la pauvreté des peuples autochtones, les réfugiés, les inégalités, la croissance équitable, la paix et la sécurité, la production agricole, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, le climat ainsi que le rôle de la société civile et des entreprises. Si le concept des OMD (objectifs irréalistes impossibles à réaliser mettant l'accent sur les résultats quantitatifs) n'est en soi pas remis en cause, les Nations unies semblent s'orienter, en abordant dans leur rapport des objectifs jusque-là non mentionnés, vers un programme élargi (OMD+).

A.IV En quoi les OMD ont-ils influé sur les politiques menées par les pays en développement et les donateurs ?

A.IV.1 Comment les pays en développement ont-ils utilisé les OMD ?

Dans quelle mesure les pays bénéficiaires de l'aide au développement adhèrent-ils au principe des OMD ? De nombreuses organisations régionales ont œuvré à la promotion des OMD, en particulier durant la période qui a précédé le sommet de 2010¹¹⁷.

113 Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, *Indigenous People and the MDG's: Inclusive and Culturally Sensitive Solutions*, Chronique ONU - Un partenariat pour le développement, Vol. XLV, n° 1, 2008.

114 Cf. également le paragraphe B.IV.1 « Approche fondée sur les droits de l'homme ».

115 Forum permanent des Nations unies sur les questions autochtones, *Report of the International Expert Group Meeting on the Millennium Development Goals, Indigenous Participation and Good Governance*, 5th session, New York 2006, paragraphe 62.

116 SGNU, 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, 64e session de l'Assemblée générale des Nations unies, février 2010, paragraphes 5 et 116.

117 Pour une liste de toutes les régions, consulter par exemple les rapports régionaux de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes sur www.eclac.org.

K. Yansane¹¹⁸ souligne le scepticisme des pays africains à l'égard des OMD, dû selon lui à la faillite de nombre d'initiatives en faveur du développement de l'Afrique (telles que l'Initiative spéciale pour l'Afrique, lancée par l'ONU en 1996, ainsi que les diverses promesses faites au niveau de l'ONU, du G8 et du G20 au cours de la décennie passée). Les OMD sont apparus comme une stratégie de plus imaginée par les pays donateurs, nécessairement vouée à l'échec. L'enthousiasme africain est d'autant moins grand que la réalisation des OMD reste hors de portée du continent au vu de la croissance économique actuelle (il est impossible de réduire la pauvreté de moitié avec une croissance inférieure à 7 %) et du volume de l'aide (qui aurait dû être doublé entre 2005 et 2010 pour atteindre les objectifs, selon la Commission pour l'Afrique et le Projet Millénaire)¹¹⁹.

D'autres affirment que les OMD prennent le pas sur les priorités nationales, comme au Rwanda, où le gouvernement souhaitait plutôt développer l'enseignement professionnel secondaire et supérieur, ou en Tanzanie, où le projet de favoriser l'irrigation à petite échelle afin d'améliorer la situation des agriculteurs a été supplanté par la construction de grands barrages, décidée par les donateurs car plus favorable au PIB et correspondant mieux à l'OMD 1¹²⁰.

Il a été constaté que les statistiques relatives aux OMD font parfois l'objet de manipulations par des pays en développement, qui donnent leur propre interprétation aux objectifs. Ainsi, certains pays d'Amérique latine ont exclu les populations autochtones défavorisées des entretiens et des enquêtes auprès des ménages, ce qui leur a permis de présenter des résultats plus positifs en matière de pauvreté¹²¹. De même, l'OMD 6, qui vise la lutte contre le VIH/sida, est souvent perçu en Amérique latine comme uniquement lié à l'homosexualité, la contamination de femmes victimes de violences étant ainsi passée sous silence. Dans certains cas, les OMD sont eux-mêmes à l'origine de décisions stratégiques inadaptées ou permettent de justifier les choix antérieurs. Au Honduras par exemple, où la deuxième cause de décès des femmes est la violence, le ministère de la santé n'a mis en place qu'un programme de lutte contre la mortalité maternelle¹²².

De nombreux pays adaptent les OMD au contexte local en les complétant par des objectifs, des cibles ou des indicateurs¹²³. Parvenue en 2000 à faire diminuer le nombre de pauvres de moitié par rapport à 1990, la Thaïlande a décidé de se fixer un objectif plus ambitieux, un « OMD-plus », couvrant les problèmes majeurs du pays en

118 K. Yansane, *An African Perspective of the Millennium Development Goals (MDG's): from scepticism to leadership and hope*, Comité des politiques de développement, mars 2005.

119 Ibid., p. 8.

120 Y. Subasat, *After 2015: Promoting Pro-Poor Policy after the MDG's'*, conférence de l'EADI, juin 2009, p. 3.

121 Ibid., p. 3. Cf. S. Damman, *Indigenous Vulnerability and the Process Towards the Millennium Development Goals – Will a Human Rights-Based Approach Help?*, International Journal on Minority and Group Rights, Vol. 14, no 4, 2007, pp. 489 à 539.

122 Ibid., p. 4.

123 Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), *Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals*, New York, janvier 2010, annexe 1.2, p. 135.

matière de développement. Ce nouvel objectif va plus loin que les OMD internationaux, en visant par exemple la réduction à 4 % du taux de population pauvre en 2009¹²⁴.

Si les OMD sont intégrés aux documents de planification de la presque totalité des pays dans lesquels l'ONU est présente, il est souvent difficile de déterminer s'ils sont mis en œuvre de façon adéquate. L'ONU indique notamment que les OMD sont mentionnés dans les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) de huit pays sur dix en moyenne, tout en rappelant que les DSRP sont vus par beaucoup comme un instrument piloté par les donateurs, en particulier dans les pays les plus pauvres. Les secteurs concernés par les OMD bénéficient d'un financement supplémentaire dans environ la moitié des pays à faible revenu. C'est dans les pays les moins développés que la prise de conscience face aux OMD a été la plus importante¹²⁵. Comme l'indiquent les publications des divers ministères des Finances et les débats parlementaires, l'Afrique est le continent qui accorde la plus grande attention aux OMD.

L'analyse approfondie des DSRP¹²⁶ de vingt-deux pays en développement met en évidence l'effet directeur et normatif des OMD, dont la réalisation est mise en œuvre de manière sélective. En effet, l'accent est mis sur la croissance économique (dans une moindre mesure la croissance favorable aux pauvres), les secteurs sociaux (enseignement de base, santé, assainissement) et la gouvernance (état de droit, décentralisation, lutte contre la corruption), cette dernière ne figurant pourtant pas au rang des OMD, tandis que les OMD relatifs à la lutte contre la faim, aux questions de genre (enseignement, représentation politique), aux droits reproductifs et à la promotion du travail décent sont insuffisamment pris en compte. Certains thèmes non mentionnés par les OMD, tels que l'équité de revenus, la violence contre les femmes, les droits de l'homme (minorités, migrants), la participation, la gouvernance démocratique et les partenariats avec des organisations de la société civile et le secteur privé, sont quant à eux totalement négligés. La dignité humaine et l'égalité, principes éthiques énoncés dans la Déclaration du Millénaire mais absents de la formulation des OMD, ne figurent pas non plus dans les DSRP, ce qui amène S. Fukuda-Parr à la conclusion que ces derniers restent principalement basés sur les conceptions des années quatre-vingt (croissance du revenu associée à une politique de lutte contre la pauvreté) et n'intègrent pas le point de vue « moderne » selon lequel la pauvreté revêt un caractère multidimensionnel dû à l'exclusion sociale et à la vulnérabilité aux chocs extérieurs¹²⁷. En outre, l'évaluation des besoins étant perçue comme contestable, les DSRP ne comportent généralement pas de descriptif financier, hormis les budgets spécifiques¹²⁸.

A.IV.2 Les OMD ont-ils influé sur la politique des donateurs ?

Dans quelle mesure les pays donateurs ont-ils adapté leur politique aux OMD ?

124 PNUD, *Thailand Millennium Development Goals Report 2004*, New York, p. 7.

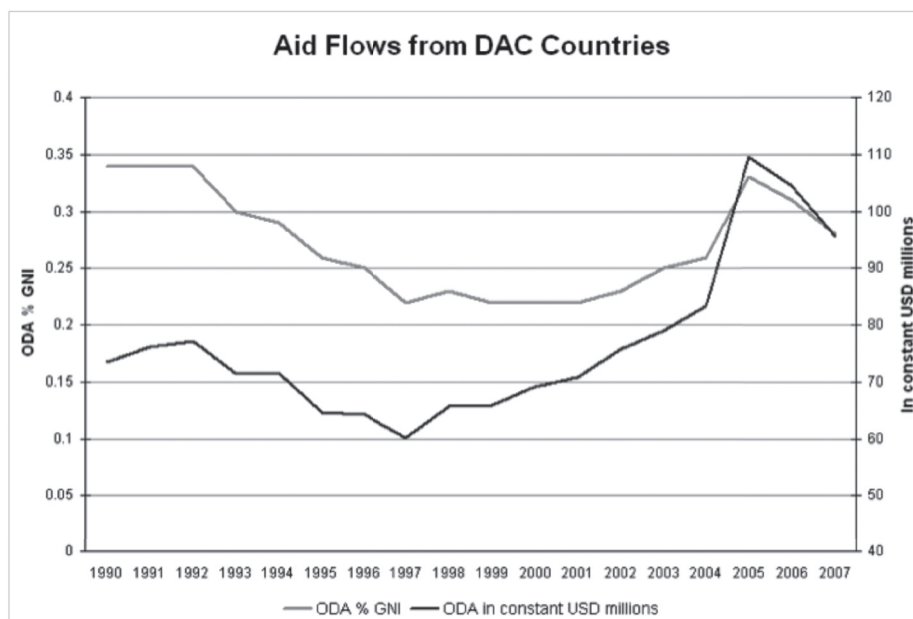
125 Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), *Making the MDG's Matter: a country perspective, Report of UNDG Survey*, New York, juin 2005, p. 4 à 5.

126 S. Fukuda-Parr, *Are the MDG's priority in development strategies and aid programmes? Only a few are!*, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, working paper 48, octobre 2008.

127 Ibid., p. 13.

128 Ibid., p. 10.

Les institutions multilatérales, à commencer par le PNUD, mais aussi la Banque mondiale, l'UNICEF, l'OMS, la FAO et d'autres encore, ont largement contribué à la conceptualisation, à la mise en œuvre et au suivi de la réalisation des OMD.



Toutefois, l'aide fournie par les donateurs traditionnels n'a pas significativement augmenté avec l'adoption des OMD, contrairement à celle des donateurs non membres du CAD et des fonds privés, bien que les estimations divergent¹²⁹. Les membres du CAD sont loin d'atteindre la norme de 0,7 % puisqu'ils ne consacrent en moyenne que 0,31 % de leur RNB à l'aide, y compris en faveur des deux principaux bénéficiaires : l'Afghanistan (4,8 milliards de dollars) et l'Irak (9,9 milliards de dollars). Avec 3,3 milliards de dollars reçus en 2008, l'Éthiopie se place au troisième rang des pays bénéficiaires. L'aide versée aux pays les moins avancés ne s'élevait en 2008 qu'à 0,09 % du RNB des donateurs¹³⁰. Dans le même temps, il serait possible de soutenir que les OMD ont contribué à maintenir le niveau de l'aide, y compris dans les périodes de crise.

L'étude de vingt documents stratégiques¹³¹ élaborés par des organisations bilatérales montre que les OMD ont été partiellement assimilés, de façon variable suivant les donateurs. La mortalité maternelle et infantile n'apparaît pas comme une priorité, non plus que l'emploi, la lutte contre la faim, les questions de genre ou les thèmes connexes tels que l'intégration sociale et la technologie. Contrairement aux DSRP,

129 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010, pp. 54 à 55.

130 Nations unies, Huitième objectif du Millénaire pour le Développement, le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD, New York 2010, p. x.

131 S. Fukuda-Parr, *Are the MDG's priority in development strategies and aid programmes? Only a few are!*, Centre international pour l'action en faveur des pauvres, working paper 48, octobre 2008, pp. 11 à 13.

les documents étudiés se préoccupent de la protection de l'environnement (sous d'autres formes que l'assainissement) ainsi que de la gouvernance démocratique et s'intéressent, pour les plus récents, aux problèmes posés par le changement climatique. Quoique ne figurant pas à l'ordre du jour traditionnel en matière de développement, la paix et la sécurité font l'objet d'une attention soutenue, du moins de la part des pays donateurs, ce qui indique leur volonté d'inclure dans leurs politiques ce thème, mentionné par la Déclaration du Millénaire.

Les thèmes de l'OMD 8 se retrouvent essentiellement dans les rapports concernant les cycles de négociations internationales tels que Doha (sur le commerce), la Déclaration de Paris (sur la coordination des donateurs) et l'annulation de la dette des pays pauvres très endettés (PPT). L'évaluation des besoins pour les OMD, c'est-à-dire l'estimation des moyens nécessaires et disponibles pour la réalisation des objectifs, est effectuée individuellement pour chaque pays. Les bénéficiaires, souvent en concertation avec les donateurs, calculent ainsi eux-mêmes leurs besoins et moyens dans le cadre de leur politique de développement. Il est particulièrement complexe d'établir une estimation des coûts que représente la réalisation des OMD au niveau mondial. Pour y parvenir, plusieurs méthodes peuvent être appliquées¹³², en se basant soit sur la catégorie de revenus, soit sur le thème, soit sur la région. Le Projet du Millénaire a ainsi pu évaluer le déficit de financement des pays à faible revenu à un total de 73 milliards de dollars pour 2006, 89 milliards de dollars pour 2010 et 135 milliards de dollars pour 2015¹³³.

L'Union européenne

Certains estiment que l'Union européenne (UE) devrait tenir le rôle principal dans la définition d'un nouveau paradigme de développement¹³⁴. La Commission européenne a formulé un plan d'action en 12 points pour soutenir la réalisation des OMD¹³⁵ et l'UE, en tant que premier donateur, a fait de l'efficacité de l'aide l'une de ses priorités¹³⁶. Elle-même modèle de coopération régionale, elle apporte un soutien à ses membres les plus fragiles, même si cela ne se fait pas sans accroc. Les OMD ont été mis au point par l'ONU, et plus particulièrement par le PNUD. Si l'UE choisit de se charger de la définition d'une nouvelle politique qui en prenne le relais, l'AIV estime que les partenaires de la coopération au développement doivent être consultés dès le début du processus. La création d'un groupe composé de pays européens partageant les

132 Nations unies, Huitième objectif du Millénaire pour le Développement, le Partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD, New York 2010, pp. 3 à 4.

133 Projet du Millénaire, Investir dans le développement : un plan pratique pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, New York 2005.

134 F. Bourguignon et al., Les objectifs du Millénaire pour le développement à mi-parcours : où en sommes-nous et où devons-nous aller ?, Résumé du document pour l'initiative de la Commission européenne *Mobilising European Research for Development Policies*, Rapport européen sur le développement, septembre 2008.

135 Commission européenne, Plan d'action de l'UE en douze points à l'appui des objectifs du millénaire pour le développement, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Bruxelles, 21 avril 2010.

136 Code de conduite de l'UE sur la complémentarité et la division du travail.

mêmes convictions et de plusieurs partenaires majeurs est également envisageable. Cela permettrait aux Pays-Bas d'être un acteur influent et de plaider auprès de l'ONU en faveur de l'institution rapide d'une commission ou d'un groupe de travail.

Pays-Bas

Dans un rapport récent sur la justification des dépenses liées à la coopération au développement, la Cour des comptes conclut que les priorités stratégiques des Pays-Bas, les articles budgétaires et les OMD sont en grande partie dissociés. S'ils font l'objet d'un rapport annuel, les OMD ne sont pas clairement identifiables dans la politique et le budget¹³⁷. Il existe donc un écart entre les priorités nationales des donateurs et les objectifs internationaux. La Cour des comptes recommande d'établir une distinction nette entre les thèmes axés sur des résultats et les stratégies, canaux et conditions formant le cadre de la coopération. Elle souligne qu'il faut également distinguer l'obligation de résultats de l'obligation de moyens, tout comme le suivi interne, qui augmente la capacité d'apprentissage, de la responsabilité devant le Parlement et le public.

L'AIV conseille au gouvernement de présenter le budget dont il rend compte au Parlement par pays bénéficiaire, afin de prendre en considération la spécificité des pays et l'appropriation, et d'y introduire parallèlement un état des dépenses thématiques spécifiées par OMD.

A.V Les OMD au-delà de 2015

Le présent paragraphe énonce des recommandations en vue de l'engagement des Pays-Bas dans l'élaboration d'un consensus, de préférence international, sur la stratégie de développement à suivre dans l'après-2015. L'argumentation s'appuie sur l'évaluation des OMD présentée aux paragraphes précédents et résumée ci-après sous A.V.1, ainsi que, en prélude au chapitre B, sur les évolutions actuelles au niveau planétaire, les exigences de la gouvernance mondiale et d'autres nouveaux thèmes. Trois options seront étudiées : l'abandon des OMD (A.V.2), la poursuite du système actuel (A.V.3) ou la révision et l'introduction d'un système rénové (A.V.4).

A.V.1 Enseignements tirés : conclusions

Ouvrant la voie aux OMD, la Déclaration du Millénaire reste d'actualité en ce qu'elle désigne plusieurs conditions majeures au développement, complétées par la suite, dans les rapports sur l'état d'avancement de 2005 et 2010, par d'autres thèmes d'importance, notamment dans le domaine du genre et de la sécurité sociale.

Différents éléments de la Déclaration ont été concrétisés grâce à une mise en œuvre basée sur des objectifs et cibles quantitatifs, les OMD, qui ont permis d'élargir le concept de pauvreté, de concentrer les efforts sur les résultats et non sur le financement, de mettre en place un cadre normatif mondial pour les divers acteurs de la coopération au développement et d'établir un consensus international.

La réussite des OMD réside principalement dans la sensibilisation du grand public à une problématique de développement complexe, car force est de constater que la plupart des objectifs ne seront pas atteints en 2015. La cause en est notamment la mise en œuvre

¹³⁷ Cour des comptes, *Basis voor een goede verantwoording over ontwikkelingssamenwerking* [Éléments de base pour la justification des comptes de la coopération au développement], La Haye, mars 2010, p. 18.

timide des objectifs visant les pays développés (OMD 8), le non-respect des engagements internationaux, en matière d'APD par exemple (hormis quelques exceptions, dont les Pays-Bas), et l'absence d'une réforme du système commercial et financier.

Certains pays africains sont toujours restés réservés face aux OMD, car le processus de définition des objectifs et des cibles a été, au départ, conduit par les pays donateurs. À leurs yeux, ces objectifs venaient s'ajouter à une longue liste d'initiatives en faveur de leur continent, dont la plupart s'étaient soldées par un échec, et qui n'avaient que rarement conduit à une augmentation de l'aide.

Parmi les thèmes de la Déclaration du Millénaire de 2000, certains, qui n'ont pas ou pas suffisamment été intégrés aux OMD (bien que quelques-uns aient depuis été introduits dans les rapports de suivi de 2005 et de 2010), revêtent toutefois une grande importance pour le système à prévoir pour l'après-2015 : la sécurité alimentaire, la démographie, l'infrastructure en Afrique, la paix, la sécurité, les inégalités, la durabilité, la croissance, l'emploi, les droits de l'homme et les connaissances. Concernant d'autres objectifs, comme le climat, le genre et la gouvernance mondiale, l'engagement a été nettement insuffisant.

L'absence de référence à une théorie économique et de fondement conceptuel des choix constitue également une lacune majeure. Par ailleurs, les OMD passent sous silence les efforts plus ou moins intenses que les régions défavorisées doivent déployer, par rapport à d'autres, pour atteindre ces objectifs. Ces derniers ne permettent pas non plus de bien suivre la progression des pays. Définis à l'échelle mondiale pour être ensuite mis en œuvre au niveau national, ils n'ont pas été suffisamment incitatifs ni efficaces.

Choisir 1990 comme année de référence pour les OMD donne en outre une image faussée des résultats. Les effets de la crise économique et financière de 2008 sont difficiles à évaluer. Si elle a ralenti la mise en œuvre des OMD, elle est aussi la conséquence de la défaillance du système financier. Les mêmes progrès auraient-ils été enregistrés sans l'application des OMD ? Il est difficile de donner une réponse scientifiquement fondée à cette question, aussi compréhensible et légitime soit-elle. Seuls 20 % des indicateurs dénotent une tendance à l'accélération depuis 2000. L'AIV estime malgré tout que la mesure des progrès à l'aide d'indicateurs est utile comme élément d'évaluation de la politique, et que les références utilisées pour les OMD doivent être conservées. Il n'en reste pas moins que certains indicateurs, notamment en matière d'eau et d'éducation, doivent être complétés afin de permettre de mesurer la qualité. Il serait par ailleurs souhaitable d'élargir leur application à des thèmes tels que les inégalités, le bien-être, la durabilité et les droits de l'homme ainsi qu'à des groupes cibles, comme pour les questions de genre.

Il est difficile de déterminer l'importance exacte des OMD pour l'élaboration des politiques dans les pays en développement. Les pays dépendants de l'aide sont souvent portés à dire ce que les donateurs veulent entendre. Certains d'entre eux ont adapté les OMD à leur situation en ajoutant des objectifs, comme les droits de l'homme, ou des indicateurs, pour certaines maladies par exemple. Dans les pays les plus pauvres, les éléments directeurs de la politique sont toujours les DSRP, qui, bien que renvoyant en général de façon sélective aux OMD, restent, malgré des améliorations, considérés par beaucoup comme des instruments fortement influencés par les bailleurs de fonds et peu axés sur l'aspect multidimensionnel de la pauvreté. Jusqu'à présent, l'introduction des OMD n'a pas infléchi la sous-représentation de certains sujets, tels que la faim,

l'égalité des sexes, l'emploi et les droits reproductifs. Par ailleurs, fixer des objectifs irréalistes (Afrique) n'est guère favorable à l'appropriation.

Pour l'appréciation de la politique définie par les pays en développement eux-mêmes, l'avancement relatif aux objectifs nationaux est au moins aussi important que la réalisation des OMD. Une certaine flexibilité dans la définition des clusters d'objectifs par pays pourra se révéler utile à cet égard. Il importe également de bien regrouper ces objectifs nationaux et de les confronter à ceux fixés au niveau mondial, afin d'établir un lien net entre politique nationale et OMD.

En général, l'engagement pour la réalisation des OMD ne peut être imposé d'en haut, bien que l'obtention de résultats insuffisants pour les indicateurs entraîne une forme de pression par les pairs (mise au pilori des mauvais élèves). Aussi est-il plus efficace d'appliquer à cet effet une stratégie ascendante et la société actuelle, mieux informée, peut jouer sur ce point un rôle de premier plan.

L'amélioration de la cohérence entre politique nationale et OMD passe par l'implication manifeste des pays en développement et des économies émergentes dans l'élaboration d'une nouvelle stratégie. La réussite du système de l'après-2015 dépend en grande partie de ce processus consultatif.

Afin d'améliorer l'harmonisation des donateurs, le lien entre les OMD et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide doit être renforcé ; le nombre de mécanismes de coordination prévus dans le cadre de la Déclaration doit être limité ; c'est la mise en œuvre au niveau des pays partenaires qui doit primer. C'est pourquoi l'AIV plaide pour articuler la Déclaration de Paris et l'harmonisation des donateurs autour des thèmes et des OMD spécifiques de chaque pays, en fonction desquels la répartition des tâches entre acteurs internationaux devra être faite. Les pays partenaires devront impérativement être consultés à cet égard.

Si l'EU se charge de définir les contours de la politique future, il est capital d'impliquer dès le début les partenaires de la coopération au développement. L'AIV recommande de commencer par réunir un groupe composé de pays européens partageant les mêmes convictions et de plusieurs partenaires majeurs. Bien que – comme mentionné plus haut – l'UE soit le plus important donateur et qu'un point de vue européen commun pèse probablement plus lourd dans la balance, un groupe de pays aux vues similaires présente l'avantage d'être plus flexible, ce qui favorise l'implication précoce des pays en développement. Les Pays-Bas pourraient jouer un rôle notable à cet égard. Ils pourraient ensuite chercher avec d'autres pays à convaincre les Nations unies de procéder rapidement à la création d'une commission ou d'un groupe de travail où les pays en développement seraient représentés.

Certains pays donateurs, dont les Pays-Bas, sont préoccupés par la question de la coordination des OMD, classés par thème, avec l'approche par pays de leur politique. Dans le prolongement de son avis n° 69, l'AIV conseille au gouvernement, en vue du contrôle parlementaire, de présenter le budget par pays bénéficiaire afin de prendre en considération la spécificité des pays et l'appropriation, et d'introduire parallèlement un état des dépenses thématiques spécifiées par OMD.

A.V.2 Les OMD en perspective : vers l'abandon ?

Le large débat international déclenché par les OMD a favorisé la prise de conscience et la clarification des points de vue en matière d'aide au développement. Parmi les

nombreuses critiques, fondamentales et détaillées, qui ont été avancées, la plus fréquente concerne le caractère de donation au lieu d'appropriation qui est attaché aux OMD. Dans certains cas, l'AIV estime cette critique justifiée.

Il considère également que les OMD sont dépourvus de base théorique solide et ignorent un processus de développement soumis à des changements structurels indispensables. Certains y voient une faiblesse, pour d'autres au contraire cela constitue leur force, cette absence de fondement théorique évitant aux OMD de déboucher sur une politique standard, que condamne à juste titre le Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR). Bien que ne correspondant pas à une approche passe-partout du développement, les OMD ont été pour beaucoup, tout particulièrement dans la communauté des donateurs et, parfois aussi, faute de mieux, le nouveau mantra du développement. Seuls importaient les objectifs, considérés comme absolus. Ce qui n'y figurait pas n'était pas pertinent. En conséquence, toute organisation se respectant devait faire entrer son domaine d'action dans le cadre des OMD. Plusieurs exemples illustrant ce phénomène ont été mentionnés plus haut. Cette fixation sur les OMD a fait perdre de vue à beaucoup que la croissance économique durable combinée à une politique délibérée de redistribution et de réformes structurelles peut contribuer au progrès social au même titre que l'engagement direct dans le secteur social.

Nous faut-il alors abandonner les OMD ? L'AIV n'y est pas favorable, et ce, pour plusieurs raisons majeures. La principale en est que les OMD sont le fruit d'un consensus mondial qui vise à mieux cibler les efforts de coopération au développement et à leur donner un caractère multidimensionnel en fixant des cibles et en engageant ainsi la responsabilité des pays. S'ils abandonnaient les OMD, les pays, notamment les pays développés, moins concernés par les exigences de redevabilité, en seraient quittes à bon compte. De l'avis général, l'OMD 8 (partenariat mondial), introduit tardivement dans le processus, ne fait peser que peu de responsabilité sur ces pays. Aussi l'AIV estime-t-il que l'évaluation des OMD en 2015 devrait notamment examiner la progression réelle du partenariat mondial et en tirer les enseignements pour améliorer son fonctionnement.

S'agissant des autres objectifs, le constat est nettement positif à certains égards, surtout ces dernières années, les résultats les plus remarquables étant : l'amorce d'un consensus mondial, la communicabilité, l'introduction d'indicateurs universels et l'établissement de données statistiques basées sur des valeurs de référence et des résultats mesurables. Il ne fait aucun doute que le calendrier (échéance de 2015) a fortement pesé sur les efforts des différents donateurs et des autorités locales. Il n'est malheureusement pas possible d'affirmer avec certitude si cela a entraîné un simple glissement des priorités ou bien un accroissement global de l'aide apportée – ou du moins la prévention de sa réduction.

A.V.3 Poursuite du système actuel ?

En fin de compte, l'AIV considère donc qu'il ne serait guère judicieux d'abandonner totalement les OMD. Cela ne signifie cependant pas qu'il recommande de conserver le système actuel tel quel. Il ne serait pas souhaitable qu'après avoir constaté en 2015 l'échec de la réalisation de certains OMD, la communauté internationale décide de fixer une nouvelle échéance pour les atteindre. Les critiques présentées plus haut sont trop importantes pour décider de poursuivre sans changement. L'un des arguments majeurs en faveur d'une révision de l'approche est que le monde d'aujourd'hui ne ressemble en rien à celui de la fin du siècle dernier, au moment de la définition des OMD.

Notre monde sort à peine d'une période de grande récession et de crise financière, dont les pays industrialisés sont responsables et qui a fait augmenter la pauvreté dans les pays en développement et, par là, les difficultés à atteindre certains objectifs sociaux. La Banque mondiale évoque un retour en arrière de plusieurs années. La crise alliée à l'énorme croissance affichée par quelques pays en développement a aussi fortement contribué à modifier l'échiquier géopolitique. Au moment de la rédaction du présent rapport, des événements se déroulent dans la région arabe dont les conséquences sont encore impossibles à apprécier, mais qui peuvent avoir des répercussions sur l'atteinte d'un nouveau consensus en matière de développement.

En bref : ce n'est plus dans les réunions du G7, ou même du G8 avec la Russie, que sont réglées les questions de coordination internationale, mais au cours de celles du G20, dont certains pays en développement sont membres. C'est cette assemblée qui s'emploie désormais à établir un consensus international. La configuration est tout autre que lors de la préparation de la Déclaration du Millénaire à la fin des années quatre-vingt-dix : le CAD de l'OCDE était alors une des institutions impliquées activement dans la rédaction de ce document, de même que dans celle des OMD qui en dérivent. La situation des Pays-Bas est aujourd'hui légèrement différente, notamment du fait qu'ils ne sont pas un membre permanent du G20. À l'heure actuelle, le nombre de financements ne passant plus par le CAD ne cesse de croître.

Les pays du G20 sont parvenus récemment à un accord sur un nouveau programme de développement, le Consensus de Séoul sur le développement pour une croissance partagée (cf. annexe IV), qui définit six principes : le dernier préconise une orientation sur les résultats, mettant l'accent sur le ciblage, le suivi et la redevabilité. L'AIV estime que les chances d'atteindre un consensus mondial sur une nouvelle approche des OMD seront considérablement accrues si les pays placent autant que possible leur réflexion dans le prolongement de cet accord.

D'autre part, effet de la croissance de l'Inde, de la Chine et d'autres pays en développement, la carte mondiale de la pauvreté commence à se modifier¹³⁸. Les pauvres ne vivent pas uniquement dans les pays pauvres, mais pour une grande part dans les pays à revenu intermédiaire ou dans les économies émergentes¹³⁹.

Il existe ainsi deux groupes de pauvres : l'un dans les pays pauvres, principalement d'Afrique, l'autre aux côtés d'une classe moyenne en pleine expansion dans les pays à croissance rapide. Il en résulte qu'il est désormais impossible de passer outre aux questions de répartition des revenus et d'accès aux services sociaux si l'on souhaite véritablement parvenir à l'échelle mondiale à la définition d'un objectif en faveur de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration de l'accès à ces services. S'il n'y a donc pas lieu de bannir radicalement le système actuel, celui-ci doit faire l'objet d'une réforme draconienne.

A.V.4 Un système de coopération internationale pour l'après-2015

L'AIV conseille au gouvernement de miser sur un système profondément modifié. Il importe également de revoir le processus de recherche d'un consensus mondial et de

138 R.J. van der Veen, *Waarom Azië rijk en machtig wordt* [Pourquoi l'Asie devient riche et puissante], KIT publishers: Amsterdam, 2010.

139 A. Sumner, *The New Bottom Billion*, *The Broker*, numéro 23, décembre 2010.

l'appropriation de l'agenda international du développement. L'AIV est très favorable à la proposition de laisser les pays bénéficiaires décider eux-mêmes de leur développement dans le respect de la dignité humaine, tel que convenu à l'international. Comme le WRR, il a montré que les temps d'un modèle standard de développement sont désormais révolus.

En conséquence, l'AIV estime que le processus engagé pour préparer l'après-2015 doit être ouvert à différents modèles de développement et impliquer entièrement les pays bénéficiaires, et surtout leurs habitants, puisque ce sont eux les premiers concernés. En ce sens, ce processus suivra un autre cours que celui ayant conduit à la Déclaration du Millénaire et aux OMD, qui était plutôt axé sur les donateurs. Il est toutefois indispensable que les pays donateurs, comme les Pays-Bas, indiquent quelles sont leurs ambitions à cet égard – c'est là un des objectifs du présent avis.

Aussi est-il essentiel d'engager le plus rapidement possible une consultation internationale en vue de parvenir à un consensus sur le développement, comme cela a été le cas dans le cadre des OMD. Ce consensus mondial représente un acquis précieux qu'il convient de protéger et de renforcer. Les indicateurs retenus importent moins que le processus participatif même. Dans cette perspective, l'AIV recommande la création dans les plus brefs délais d'une commission internationale chargée de dessiner, dans le cadre d'une approche participative, les contours du futur système devant faire suite à la Déclaration du Millénaire et aux OMD – avec éventuelle révision de la liste aujourd'hui en vigueur – et d'assurer la pérennité de cette approche dans l'après-2015.

À l'origine, les OMD actuels devaient être formulés dans l'esprit de la théorie des capacités d'Amartya Sen, qu'il expose dans son ouvrage *Repenser l'inégalité* (cf. paragraphe B.II.1). Malheureusement, toutes les libertés figurant dans cette théorie n'ont pas été systématiquement incorporées aux OMD actuels. Pour mesurer correctement le développement, le nouveau système devra en intégrer le plus grand nombre possible. Cela implique la prise en compte de la sécurité sociale, mais aussi l'évaluation de la sécurité et de l'intégration des droits de l'homme (dont la participation, la non-discrimination et la redevabilité) dans toutes les activités déployées pour réaliser les objectifs. Les droits politiques constituant un sujet sensible dans une stratégie basée sur le consensus mondial, on pourra miser sur le renforcement des institutions ; l'efficacité des structures étatiques est en effet capitale pour le développement, à plus forte raison dans les États fragiles.

Il est souhaitable que les nouvelles idées sur « un socle social mondial » – un minimum vital internationalement reconnu –, mentionnées dans le rapport d'examen des OMD de 2010, jouent un rôle dans ce processus ainsi que dans le recalibrage des OMD. La crise a montré la nécessité d'instaurer un tel « plancher ». La croissance rapide que connaissent certains pays en développement et le rythme auquel les institutions financières ont surmonté la crise ont donné à beaucoup¹⁴⁰ la conviction que la création de ce socle est possible et qu'elle ne doit pas être rejetée pour de simples raisons financières. Aussi l'AIV recommande-t-il d'incorporer si possible au nouveau système des OMD une forme bien définie et internationalement reconnue de minimum vital – tâche qui pourrait être confiée à une sous-commission d'experts.

Le présent avis pourrait être considéré comme une initiative néerlandaise pour lancer le débat, qui devra être très attentif à la voix et à l'opinion des habitants des

140 Groupe consultatif sur le socle de protection sociale (OIT), <www.ilo.org/public/english/protection>.

pays en développement et de leurs gouvernements. Dans une approche de l'aide au développement axée sur l'appropriation et sur le droit au minimum vital, c'est au bénéficiaire qu'il appartient, à certaines conditions, de décider de l'affectation des moyens alloués.

Conseils pratiques – tels qu'exposés dans le présent chapitre ou en prélude au chapitre B – **pouvant être présentés par les Pays-Bas lors de la définition du système d'après 2015.**

1. Mettre l'accent sur l'approche *processus* de la réalisation des OMD de l'après-2015.
2. Ne pas fixer d'échéances (comme 2015), mais mesurer *l'avancement* tous les cinq ou dix ans. Réajuster, dans un processus d'adaptation continue, la stratégie en fonction des résultats. Prévoir des chiffres à atteindre qui soient durables.
3. Ne pas vouloir à tout prix conserver le M de Millénaire. Il n'a plus de raison d'être après 2015 (2015). Adopter si possible la terminologie du G20 et de la déclaration de Séoul pour parvenir à un consensus international.
4. Utiliser les termes d'action, de stratégies et d'indicateurs et abandonner celui d'objectifs.
5. Réduire les huit objectifs actuels à quatre ou cinq clusters, par exemple en regroupant tous les objectifs sanitaires ; conserver les indicateurs et références définis et convenus jusqu'à présent.
6. Ajouter au maximum deux ou trois objectifs (en clusters ou non), tels que la paix et la sécurité, y compris sociale, ainsi que la gouvernance efficace pour combler les lacunes largement ressenties – notamment l'approche objective en termes de capacités et les biens publics mondiaux –, et relier les OMD aux BPM.
7. Ancrer les droits de l'homme et les questions de genre i) en les intégrant comme thèmes transversaux dans tous les chapitres, notamment par le biais de mesures par groupe cible, en fonction du sexe, de l'appartenance ethnique, du caractère rural/urbain, des régions, des quantiles de revenu (principe de non-discrimination) ; ii) en renvoyant dans le système de l'après-2015 à des conventions clés sur les droits de l'homme qui sont mondialement reconnues ainsi qu'à des accords, comme ceux du Caire ou de Beijing ; iii) en exigeant que les programmes d'action respectent les principes de participation, de non-discrimination et de redevabilité.
8. Veiller à ce que les donateurs appliquent dans le nouveau système les règles d'efficacité de la Déclaration de Paris (répartition des tâches et alignement sur les priorités nationales) et établir si possible un lien clair avec les thèmes des OMD.
9. Préciser pour chaque nouvel objectif les actions à entreprendre par les donateurs, les pays bénéficiaires et les autres acteurs, et définir le rôle et les responsabilités des parties concernées (pouvoirs publics, Parlement, secteur privé, syndicats et ONG).
10. Faire appel à des indicateurs de développement démographique pour les besoins de l'analyse et du suivi réguliers de la progression des processus de développement, mais ne jamais retenir les évolutions démographiques comme cible. Conserver les objectifs et indicateurs relatifs à l'usage des contraceptifs et prendre en compte le vieillissement de la population.
11. La marche de la mondialisation, les récents développements au niveau planétaire et la crise économique et financière de 2008-2009 nécessitent l'amélioration des systèmes financiers et commerciaux internationaux.

B Vers une autre approche : un agenda mondial du développement

Introduction

Afin d'apporter une réponse au gouvernement, dont la question était de savoir *si les OMD ne devaient pas être davantage envisagés à la lumière des défis mondiaux*, et de lui fournir les éléments de réflexion nécessaires à la définition d'un nouvel agenda international du développement, l'AIV dresse ici un tableau des principaux thèmes de développement ayant rencontré un écho national et international, en évaluant leur pertinence dans l'élaboration d'un système pour l'après-2015. Le premier chapitre de la présente partie traitera brièvement des évolutions actuelles en matière de mondialisation, de systèmes financiers et commerciaux, de technologie et de démographie, qui déterminent le contexte du système à venir. Ensuite, nous envisagerons les thèmes et les défis liés à la définition, réelle ou idéale, du développement et qui pourraient constituer le fondement du futur système. Le troisième chapitre abordera les thèmes auxquels trop peu d'attention est accordée alors qu'ils devraient pourtant faire partie des priorités, et soulignera la nécessité d'intensifier la coopération internationale afin de relever les défis à venir. Dans cette perspective, le chapitre quatre propose une architecture conceptuelle de la coopération internationale en traitant notamment les thèmes des droits de l'homme et des biens publics mondiaux, dont la gestion devrait faire l'objet d'une réflexion approfondie. Enfin, le dernier chapitre évoque les nouveaux défis liés à la gouvernance mondiale.

B.I Évolutions actuelles

Le présent chapitre propose un bref aperçu des évolutions mondiales et de leurs implications afin de placer le débat sur la gouvernance mondiale et l'avenir des OMD dans une perspective plus large. Le Rapport de suivi mondial 2010 de la Banque mondiale¹⁴¹, l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde 2010¹⁴² et les Perspectives de l'urbanisation mondiale¹⁴³ de l'ONU constituent des sources complètes et fiables. Outre l'analyse des tendances, l'objectif est ici de formuler des recommandations en vue d'un nouveau consensus mondial.

B.I.1 La mondialisation à la croisée des chemins

Le phénomène de la mondialisation est parvenu à un carrefour. L'espoir de paix et de prospérité né à la fin de la guerre froide a été déçu, laissant le monde face à une crise alimentaire, financière et climatique ainsi qu'à de nombreux conflits, malgré une certaine diminution, depuis 1992, du nombre de conflits armés graves (passé de 50 à

141 Banque mondiale, Rapport de suivi mondial 2010 : les OMD après la crise, Washington, 2010.

142 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010.

143 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Perspectives de l'urbanisation mondiale : révision 2009, New York, 2010.

30 par an) et de celui des victimes *par conflit*¹⁴⁴. Dans la plupart des cas, il s'agit de conflits nationaux affectant des États dits fragiles.

Les Nations unies identifient les six tendances suivantes : un important glissement de l'économie mondiale dû à la rapidité de la croissance des pays asiatiques en développement, engendrant des moteurs de croissance multiples ; des inégalités croissantes de revenus, associées à une baisse de la pauvreté, en particulier en Chine ; croissance démographique et urbanisation ; une pression considérable sur l'environnement et la biodiversité ; et un processus économique basé sur des chaînes de valeur mondiales non régulées, dominées par des entreprises internationales. L'ONU souligne aussi que le système mondial n'est pas suffisamment dirigé et que l'absence de mesures adéquates risque de creuser encore davantage l'écart qui existe entre la prise de décision au niveau national et au niveau international¹⁴⁵. Ce point de vue est partagé par l'AIV.

La Déclaration du Millénaire indiquait déjà qu'il n'est pas possible de lutter contre la pauvreté seulement à l'aide de stratégies de développement du marché, mais que cela requiert également de solides institutions et une bonne politique sociale. Les OMD ont remis le développement humain et la lutte contre la pauvreté à l'ordre du jour, ce qui s'est souvent traduit par une hausse du budget réservé aux secteurs sociaux. Cependant, la politique de développement, y compris celle menée par les donateurs, est restée marquée par certains aspects fondamentaux de la politique d'ajustement structurelle du siècle dernier, et, partant, incapable de protéger l'emploi et les revenus des chocs externes. C'est en partie pour cette raison que de nombreux pays renoncent à poursuivre les OMD. Certains d'entre eux ne disposaient en outre que d'une marge de liberté très limitée pour définir leur propre politique, en particulier industrielle, du fait notamment de la législation relative à la propriété industrielle, des règles du commerce international, du rôle croissant des investissements étrangers et des flux financiers privés, qui ont entravé la stabilisation macroéconomique¹⁴⁶.

B.1.2. Systèmes financiers et commerciaux

Les dernières décennies ont vu le commerce international s'intensifier, essentiellement en raison de l'importance croissante des produits intermédiaires, dans le cadre de chaînes de valeur mondiales sous la domination des entreprises multinationales. Les flux commerciaux ont par ailleurs fait preuve d'une grande volatilité. Les négociations commerciales du cycle de Doha n'ont pas abouti, montrant la faiblesse institutionnelle de l'OMC. Les plus pauvres des pays en développement ont été découragés par les restrictions imposées en matière de subvention du secteur industriel national, les tarifs commerciaux, la protection de la propriété intellectuelle et le peu de liberté laissé pour la définition de leur propres politiques. L'approche commune et différenciée selon le

144 On entend par là les conflits faisant plus de 1 000 morts directs par an. Rapport Guerre et paix au XXIe siècle, Human Security Centre (www.humansecurityreport.info), université de Colombie britannique, Canada, 2005. Couvrant la période 1946-2002, le rapport est paru le 20 décembre 2006 dans une version mise à jour, complétée par des données allant jusqu'à 2005.

145 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010, chapitre 1.

146 Ibid.

niveau de développement nécessite une marge d'action moins limitée.

Concernant l'OMD 8, le Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD¹⁴⁷ recommande par conséquent d'une part de clore les négociations de Doha le plus rapidement possible en accordant suffisamment de flexibilité et d'aide au renforcement du commerce et de la production dans les pays en développement, et d'autre part de ne pas adopter le protectionnisme comme réponse aux crises. Le rapport publié par le Groupe de réflexion plaide également pour la suppression de toutes les subventions agricoles en 2013, conformément aux engagements antérieurs, mais aussi pour l'accès aux marchés des pays les moins avancés sans droits de douane ni quotas afin de créer des emplois, et pour l'assouplissement des règles d'origine¹⁴⁸. L'AIV approuve ces recommandations et reconnaît l'importance de stimuler le commerce entre pays en développement ainsi que l'intégration régionale, notamment en réglant les problèmes de tarifs et d'infrastructures.

Ces dernières années, les marchés financiers ont encore restreint la liberté stratégique des pays pauvres au lieu de favoriser leur développement, en raison notamment de la libéralisation des mouvements de capitaux et de l'intégration au marché mondial, à l'origine d'une volatilité importante. Les instruments financiers dérivés se sont de plus en plus éloignés du secteur de la production réelle, alimentant la spéculation et les mouvements de capitaux à court terme, facteurs de volatilité sur les marchés de capitaux. L'échec de l'autorégulation a provoqué des crises ruineuses auxquelles les pays du G20 n'ont que partiellement pu remédier. La volatilité des flux de capitaux est largement supérieure à celle des flux commerciaux et la politique de libéralisation des marchés de capitaux appliquée par le FMI dans les pays en développement a exposé ces derniers à des risques démesurés. Si cela a permis d'élargir l'accès aux sources de financement, la gestion macroéconomique n'en est devenue que plus complexe. Il s'avère que les énormes réserves de dollars jusque-là nécessaires génèrent en fait un flux de capitaux depuis les pays en développement vers les pays développés¹⁴⁹. L'AIV se range à l'analyse de l'ONU et de la Banque mondiale et constate que le système financier international a suscité, outre un afflux de capitaux étrangers, une grande volatilité qui dessert en premier lieu les pays en développement et leur population. Il semble donc plus que souhaitable d'instituer une nouvelle structure financière, condition majeure du développement qui devrait à ce titre figurer au rang des priorités de l'après-2015.

B.1.3. Nouvelles technologies

Malgré la crise, l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC) a progressé puisque 68 % de la population mondiale et 57 % de la population des pays en développement dispose désormais d'un téléphone mobile. L'usage d'Internet s'est également répandu et concernait fin 2008 1,6 milliard de personnes soit 23 % de la

147 ONU, OMD 8 (Huitième Objectif pour le Millénaire : Le partenariat mondial pour le développement à la croisée des chemins, Rapport 2010 du Groupe de réflexion sur le retard pris dans la réalisation des OMD, New York 2010.

148 Ibid., p. xii-xiii.

149 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010, chapitre 5.

population mondiale, un pourcentage en réalité bien plus élevé dans les pays riches¹⁵⁰. La crise a en revanche eu des effets néfastes sur les investissements. On note par ailleurs que les pays en développement restent à la traîne en ce qui concerne l'Internet à haut débit. La libéralisation du marché des TIC est susceptible de faire baisser les coûts d'utilisation des télécommunications et des TIC.

L'AIV pense que le système choisi pour l'après-2015 devra tenir compte de la capacité d'absorption et de l'accessibilité des nouvelles technologies dans les pays en développement. Il faudra également veiller à l'amélioration du transfert de connaissances, un thème pratiquement absent des OMD actuels. L'AIV est conscient des questions de propriété intellectuelle soulevées par le transfert des connaissances. Malgré les innombrables accords spécifiques conclus avec les pays en développement, le fonctionnement du système de propriété intellectuelle repose sur des règles et une structure juridique complexes qu'il faudrait modifier suivant le principe qui fait de la connaissance un bien public mondial¹⁵¹.

Le Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux a défini deux pistes d'action. Tout d'abord, le renforcement de la plateforme du savoir commun grâce à des partenariats internationaux axés sur l'amélioration des possibilités de recherche et d'information. Ensuite, l'allègement des inconvénients résultant des aspects des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC) pour les pays en développement¹⁵². Cela pourrait impliquer la conclusion d'un nouvel accord international¹⁵³ facilitant le transfert de connaissances scientifiques et technologiques vers les pays en développement et incitant les pays riches à aider les plus pauvres à développer leurs capacités à générer, traiter et diffuser du savoir, afin d'augmenter leur capacité d'absorption.

B.1.4 Évolutions démographiques

À la fin 2011, la terre comptera 7 milliards d'habitants¹⁵⁴. Il est probable que la population mondiale atteigne les 8 milliards d'individus en 2025, dont 4,8 milliards

150 Nations unies, Rapport 2010 sur les OMD, New York, p. 72.

151 Voir le projet *Millennium agreement on Intellectual Property Rights and Development*, mis en œuvre par un groupe de sept chercheurs du Nord et du Sud, financé par le programme de subvention WOTRO de l'Organisation néerlandaise pour la recherche scientifique (NWO) et par le ministère des Affaires étrangères, dont le rapport final paraîtra à l'été 2011.

152 Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, *Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national*, Stockholm 2006, p. 68. On évalue à 60 milliards de dollars par an le montant dû par les pays en développement au titre des ADPIC. Le principe de départ voulait qu'une partie de ces frais soit compensée par les avantages que représente la protection de la propriété intellectuelle, tels que l'accroissement du commerce, le transfert de technologie complémentaire et l'augmentation des investissements étrangers. Toutefois, ces avantages sont facultatifs.

153 *Open access to basic science and technology* (ABST).

154 Fondation pour la population mondiale, *Wereldbevolking 2010, sociale en demografische gegevens over de wereldbevolking* [La population mondiale en 2010, données sociales et démographiques sur la population mondiale], Utrecht, 2010.

en Asie et 1,4 milliard en Afrique¹⁵⁵. Si la croissance actuelle se maintient, ce chiffre s'élèvera à 9,15 milliards en 2050, dont 5,2 milliards en Asie et près de 2 milliards en Afrique. La population des régions développées restera stable, comptant environ 1,3 milliards d'individus¹⁵⁶. Cela signifie que les pays développés ne représenteront en 2050 que 14 % de la population mondiale. Les chiffres ainsi avancés pour certains pays sont alarmants : 58,2 millions d'habitants pour le Niger (contre 15,9 millions aujourd'hui), 173,8 millions pour l'Éthiopie (84,9 aujourd'hui), 289 millions pour le Nigeria (158,2 aujourd'hui), 335,2 millions pour le Pakistan (184,7 aujourd'hui) et 73,9 millions pour l'Afghanistan (29,1 aujourd'hui)¹⁵⁷.

Si le taux de natalité est en baisse dans la presque totalité des pays du monde, y compris les plus pauvres¹⁵⁸, il sera en 2050 encore supérieur de 2,4 points au taux de remplacement des générations dans les pays les moins avancés, ce qui signifie une augmentation de la population. De par le monde, 200 millions de femmes souhaiteraient utiliser une contraception mais n'y ont pas accès. On estime à 190 millions le nombre de grossesses amorcées chaque année, dont plus de 50 millions sont interrompues volontairement, souvent de façon illégale et dans des conditions particulièrement dangereuses pour la santé de la femme¹⁵⁹. L'accès à la contraception pour tous ceux et celles qui le souhaitent permettrait de faire reculer le nombre d'avortements ainsi que celui des naissances non désirées, ce qui se traduirait par un pic démographique bien moins élevé en 2050 - certains démographes estimant même que, dans ces conditions, il ne dépasserait guère 8 milliards d'individus. L'accès des filles à l'enseignement est également un facteur de réduction du taux de natalité.

La part d'inactifs dans la population, qui comprend les individus de moins de 15 ans et de plus de 60 ans, est en augmentation dans les pays riches où elle atteindra 48 % en 2050, contre 38 % aujourd'hui, ainsi qu'en Asie, où elle atteindra 42 % en 2050, contre 36 % aujourd'hui, du fait de la baisse du taux de natalité. Sur le continent africain, cette part recule et sera de 38 % en 2050, contre 46 % à l'heure actuelle¹⁶⁰. Cette évolution permettrait à l'Afrique, si elle parvient à l'exploiter judicieusement, de profiter d'un dividende démographique qui pourrait être pris en compte dans la définition des politiques et le choix des objectifs africains. En Asie, il faudra au contraire tenir compte du vieillissement de la population.

Le taux d'urbanisation augmentera également pour atteindre en 2050 55 % dans les pays les moins avancés, contre 29 % à l'heure actuelle, et 60 % en Afrique

155 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Division de la population, Perspectives démographiques mondiales : révision 2008, <<http://esa.un.org/unpp>>.

156 On entend par régions développées l'Europe, l'Amérique du Nord, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.

157 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Division de la population, Perspectives démographiques mondiales : révision 2008, <<http://esa.un.org/unpp>>.

158 Le taux de natalité actuel dans les pays les plus pauvres est d'environ 4,08.

159 Fonds des Nations unies pour la population, <<http://www.unfpa.org/rh/planning.htm>>.

160 Ibid.

subaharienne, contre 37 % aujourd'hui. Pour les pays riches, il est actuellement de 75 % et sera en 2050 de 86 %¹⁶¹. L'urbanisation n'est de nos jours plus perçue comme une évolution néfaste à laquelle il faut mettre un frein, les villes s'étant révélées être de remarquables générateurs de prospérité. Pour parvenir à une croissance urbaine contrôlée et prospère, il vaut mieux anticiper le développement des villes que chercher à le contrer et ainsi déclencher l'apparition de bidonvilles.

On compte un total de 214 millions de migrants dans le monde, dont 128 millions dans les pays développés¹⁶².

Dans son avis n° 66 sur les changements démographiques et la coopération au développement, paru en juillet 2009, l'AIV souligne que c'est sur le long terme que les évolutions démographiques et leurs profondes implications dans le champ de la coopération au développement deviennent visibles. Leur impact est en outre décisif pour les biens publics mondiaux et influence largement plusieurs thèmes des OMD (croissance économique, emploi et chômage, paix et sécurité, sécurité alimentaire, environnement, eau, climat, pauvreté).

B.I.5 Conclusions

Les évolutions actuelles et leur analyse posent les jalons d'un système post-2015.

Mondialisation

Dans la perspective d'un système cohérent pour l'après-2015, l'AIV constate, à l'instar de l'ONU, qu'il est temps de parvenir à un nouveau consensus, les nombreuses crises en ayant à la fois fait surgir le besoin et créé l'espace politique nécessaire. Un tel consensus devrait porter sur les facteurs de réussite du développement, en particulier ceux présentés comme essentiels par l'Étude sur la situation économique et sociale dans le monde (certains de ces thèmes feront plus loin l'objet d'une analyse spécifique) :

- axer la politique en matière d'industrie et d'infrastructure sur la durabilité, l'emploi et la réduction de la pauvreté ainsi que la diminution des émissions de carbone ;
- développer l'agriculture, sur un mode durable ;
- définir une politique macroéconomique favorable au développement, prévoyant, outre la maîtrise de l'inflation, la modération fiscale et l'encouragement à l'exportation, une marge de liberté pour une stratégie anticyclique favorisant les investissements nécessaires au développement et protégeant l'emploi et les revenus ;
- mener une politique sociale axée sur le développement humain, l'accès à la terre et aux marchés financiers, et visant l'accès universel à la sécurité sociale par le biais de transformations structurelles de l'économie et de la politique de l'emploi ;
- répartir plus équitablement les revenus et les capitaux, y compris la terre ;
- investir dans le capital humain (éducation) ;
- intégrer la politique sociale à la politique économique, au lieu d'élaborer une approche orientée sur l'aide à des groupes cibles ;
- assurer le bon fonctionnement de l'État (institutions, législation) ;
- réserver l'espace nécessaire à une approche par pays ;

161 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Division de la population, Perspectives de l'urbanisation mondiale : révision 2009, <<http://esa.un.org/unpd/wup/>>.

162 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Division de la population, Tendances dans le stock international de migrants : révision 2008, <<http://esa.un.org/migration/>>.

- assurer la cohérence des politiques au niveau national et international (stabilité des flux d'aide, marchés financiers et système commercial équitable)¹⁶³.

Systèmes financiers et commerciaux

Le présent avis n'a pas pour ambition de proposer une analyse du nouveau système financier et commercial mondial. Toutefois, l'AIV souhaite souligner l'importance des éléments suivants :

- contrôle macroéconomique multilatéral visant à favoriser les flux de capitaux vers les pays en développement, ces derniers ayant pour tâche de garantir la sécurité d'investissement ;
- régulation des marchés financiers afin d'éviter les risques inconsidérés et création d'une autorité financière mondiale ;
- mise en place d'une coopération fiscale internationale en vue de coordonner l'imposition des entreprises multinationales ;
- restauration d'un mécanisme de financement compensatoire (protection contre les chocs externes par l'accès aux sources de financement internationales) ;
- amélioration du contrôle du FMI sur les conséquences des politiques économiques nationales, des pays développés comme de ceux en développement, sur l'économie mondiale, en particulier les pays à monnaie de réserve ;
- réforme institutionnelle et démocratisation de la gouvernance du FMI et de la Banque mondiale¹⁶⁴.

Technologie et transfert des connaissances

- L'AIV pense que le système choisi pour l'après-2015 devra tenir compte de la capacité d'absorption et de l'accessibilité des nouvelles technologies dans les pays en développement. Il faudra également veiller à l'amélioration du transfert de connaissances, un thème pratiquement absent des OMD actuels.
- L'AIV est conscient des questions de propriété intellectuelle soulevées par le transfert des connaissances. Malgré les innombrables accords spécifiques conclus avec les pays en développement, le fonctionnement du système de propriété intellectuelle repose sur des règles et une structure juridique complexes qu'il faudrait modifier suivant le principe qui fait de la connaissance un bien public mondial.

Démographie

- L'AIV recommande de ne pas définir d'*objectifs* démographiques dans le cadre du nouveau système, ceux-ci pouvant entraîner des conséquences négatives telles que contraception ou avortements forcés.
- Il serait par contre souhaitable d'élaborer des *indicateurs* démographiques, y compris pour mesurer la disponibilité des moyens contraceptifs, afin que les gouvernants prennent conscience de l'impact considérable de ces évolutions sur le long terme.

B.II Thèmes et défis du développement

Le développement du bien-être fait l'objet de différentes théories. L'économie traditionnelle se base sur la théorie des choix rationnels, qui définit l'utilité comme une

163 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010, chapitre 2.

164 Ibid., chapitre 5.

classification des choix suivant des préférences. La définition du bien-être correspond alors au niveau de satisfaction de ces préférences¹⁶⁵. La distance souvent constatée entre une telle définition et le vécu humain a conduit à caractériser le bien-être à l'aide d'autres critères : éléments objectifs déterminant des mérites réels, par exemple le développement des capacités (bien-être objectif), et un état mental déterminé par le degré de bonheur (bien-être subjectif)¹⁶⁶. On considère généralement que le développement doit être durable, c'est-à-dire qu'il ne doit pas se faire aux dépens du bien-être des générations actuelles et futures. Ces arguments se retrouvent souvent mêlés dans le débat sur le développement.

B.II.1 Approche en termes de capacités

L'approche en termes de capacités est une théorie qui mérite une attention particulière, puisque, adoptée par le PNUD, c'est elle qui a présidé à l'élaboration de la Déclaration du Millénaire. Amartya Sen, prix Nobel d'économie, affirme que le progrès implique davantage que l'amélioration des revenus, et qu'il consiste avant tout en une plus grande liberté. Le revenu n'est qu'un moyen d'obtenir la liberté. Sen plaide pour une approche différente en matière d'économie. Selon lui, la science économique ne repose plus aujourd'hui sur le pivot de la valeur des libertés mais sur la réalité des revenus, de la richesse et de l'utilité. Cette conception rétrécie a conduit à sous-estimer le rôle total du mécanisme de marché¹⁶⁷. Sen décrit le développement comme la capacité de l'humain à surmonter le manque de liberté. L'économie du bien-être revient donc à élargir la liberté de parvenir à des actions et des états (*doings and beings*) valorisés. Il identifie cinq libertés fondamentales :

1. la liberté politique et celle de participer à la vie de la communauté, qui recouvrent la liberté d'expression, la liberté de vote, etc. ;
2. les potentialités économiques, telles que la participation au commerce, à la production, et à un marché du travail équitable ;
3. les possibilités sociales, telles que l'enseignement et les services de santé ;
4. la transparence, notamment des pouvoirs publics et de la vie économique ;
5. la protection, c'est-à-dire l'application des lois et la sécurité sociale¹⁶⁸.

On remarque que certaines de ces libertés - les potentialités économiques et sociales - se retrouvent dans la formulation des OMD, contrairement aux libertés politiques, à la transparence et à la sécurité (1, 4, 5). qui, si elles sont bien énoncées dans diverses déclarations stratégiques des Nations unies en matière de développement, ne sont pas formulées comme des objectifs. Comme précisé aux paragraphes consacrés aux droits de l'homme, à la paix et à la sécurité, l'AIV recommande d'intégrer ces libertés au système de l'après-2015, ce qui rejoint l'idée d'instaurer un socle mondial de protection sociale. Un tel système permettrait en outre de répondre aux préoccupations de la société civile en matière de développement, exprimées par des initiatives telles que la

165 A. van Hoorn, R. Mabsout, E.M. Sent, *Happiness and Capability; introduction to the symposium*, Journal of Socio-economics no 39, 2010, pp. 339-343.

166 Voir E. Angner, *Subjective Wellbeing*, Journal of Socio-Economics no 39, 2010, pp. 361-368.

167 A. Sen, *Development as freedom*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 33.

168 A. Sumner, M. Tiwari, *After 2015 : International Development Policy at a Crossroads*, Rethinking international development series, Palgrave/McMillan, 2009, p. 46.

plateforme *Global Call for Action against Poverty*¹⁶⁹.

Dès 2001, l'OCDE a adopté le point de vue d'Amartya Sen en mentionnant dans ses directives les cinq libertés qu'il décrit¹⁷⁰. Le rapport annuel du PNUD sur le développement humain, qui constitue également un outil majeur, a présenté en 2010 un récapitulatif des vingt dernières années dans le domaine du développement humain.

B.II.2 Durabilité et climat

Combien de ressources et de matières premières lèguerons-nous aux générations qui nous succéderont ? Question cruciale, aujourd'hui comme demain, qui a été posée dès 1972 dans le rapport du Club de Rome sur les limites de la croissance, puis en 1974 à la conférence de Cocoyoc, au Mexique, et dans le rapport Dag Hammarskjold, l'année suivante. Tel que défini dans le rapport Brundtland, paru en 1987, le développement durable recouvre aussi l'enseignement et la santé, considérés comme des investissements en capital humain assurant aux générations futures un niveau de vie comparable au nôtre. Lors de la conférence de Rio en 1992, la durabilité a été décrite suivant quatre dimensions : les institutions, en l'occurrence la bonne gouvernance, la justice sociale, la protection de l'environnement et l'efficacité économique¹⁷¹.

La planète est trop petite pour réaliser simultanément tous les objectifs internationaux, d'autant que l'objectif climatique majeur du sommet de Cancun de 2010 contraint à maintenir le réchauffement terrestre en-dessous de 2 degrés Celsius. L'environnement a payé un lourd tribut au développement socioéconomique, qui a entraîné la dégradation de la biodiversité et modifié le climat. Tout développement humain implique un recul de la biodiversité, ce qui rend problématique la production de nourriture et de biocarburants¹⁷². Le progrès technologique n'a pas compensé la croissance démographique et la consommation, qui continuent à suivre la même courbe ascendante, tout comme la concurrence autour des matières premières. Les politiques nationales, européennes et mondiales n'ont pas encore adopté la durabilité comme principe directeur, alors que les citoyens et les entreprises souhaiteraient que les pouvoirs publics les précèdent sur cette voie. Il semble nécessaire de parvenir à des accords internationaux contraignants en la matière, en prévoyant une compensation pour les pays en développement. Intermédiaire de poids, l'Union européenne pourrait jouer un rôle pionnier dans un tel processus. Et mener une politique de développement représente aussi un moyen de servir ses propres intérêts¹⁷³.

169 Global Call for Action against Poverty (GCAP), *The World We Want. Civil Society Mobilization at the MDG+10 Review*, New York, 19-25 septembre 2010.

170 Ibid., p. 3.

171 J. Martens, *Thinking ahead, Development models and indicators of wellbeing beyond the MDG's*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, novembre 2010, pp. 9-10.

172 N.J. Schrijver, *Development Without Destruction. The UN and Global Resource Management*, Bloomington/New York : Indiana University Press/Projet d'histoire intellectuelle des Nations unies, New York, 2010.

173 Bureau du plan pour l'environnement et la nature, *Nederland en een duurzame wereld, Armoede, klimaat en biodiversiteit* [Les Pays-Bas dans un monde durable, pauvreté, climat et biodiversité], Tweede Duurzaamheidsverkenning [Deuxième enquête sur la durabilité], novembre 2007.

Le rapport de Stiglitz et Sen, mentionné plus haut, décrit quatre méthodes pour mesurer la durabilité : 1) mise en œuvre d'indicateurs larges et éclectiques ; 2) mise en œuvre d'indicateurs combinés ; 3) mise en œuvre d'indicateurs corrigeant le PIB en fonction du coût environnemental ; 4) mise en œuvre d'indicateurs de la surconsommation des ressources, sur le modèle de l'empreinte écologique¹⁷⁴. Aucun de ces indicateurs n'est exhaustif. Le rapport conclut en effet qu'il n'est pas possible pour le moment de définir un indicateur unique de la durabilité, étant donné les incertitudes que cela comporte. Il est par exemple difficile d'établir la valeur que prendra dans l'avenir l'environnement en tant que bien. De même, le poids respectif des différents indicateurs dans la mesure globale fait l'objet de nombreuses discussions. En outre, la quantité des émissions de CO₂ en constitue un élément dominant dont la mesure pourrait s'effectuer de façon séparée. Il semble donc plus approprié de se baser sur plusieurs indicateurs, tout en surveillant les évolutions, en termes de quantité et de qualité, des éléments essentiels pour l'avenir. La commission Sen-Stiglitz est favorable à l'adoption d'indicateurs de durabilité en complément des indicateurs économiques et de ceux mesurant le bien-être subjectif.

La gestion des ressources naturelles exige de disposer d'informations au niveau agrégatif mais aussi au niveau local, de sorte à en tirer des conclusions complémentaires, ainsi que des informations sur les incertitudes et les valeurs sociales. La science ne disposera jamais de connaissances complètes concernant l'interaction de l'homme et des systèmes biophysiques, et ne sera jamais en mesure de peser équitablement les intérêts locaux et mondiaux. Imposer des règles ne peut constituer une solution adéquate, en raison du manque de volonté et de moyens mais aussi de la difficulté à dépister les sources de pollution. La stimulation de solutions innovantes, qu'elles s'appuient sur le comportement ou la technologie, se révèle parfois plus efficace. Les instruments financiers qui les favorisent, tels que des quotas écologiques négociables, possèdent certains inconvénients diamétralement opposés à ceux des solutions communes, ce qui peut encourager à rechercher une solution combinée. Les infrastructures techniques sont d'une importance capitale pour la définition des normes d'utilisation des ressources communes ainsi que pour l'efficacité de la communication sur ce thème et la mise en relation des systèmes locaux et mondiaux. Les systèmes complexes requièrent des solutions hiérarchisées et des institutions capables de s'adapter aux changements¹⁷⁵.

Le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) indique que les conséquences néfastes du recul de la biodiversité, qui est vu par certains comme une préoccupation purement occidentale, affecteront particulièrement les plus pauvres, tout comme la sécheresse et les inondations dues au changement climatique. En effet, la dégradation des écosystèmes a un impact sur l'agriculture, l'élevage et la sylviculture, secteurs d'activités privilégiés des pauvres et dont ils sont donc dépendants. Il est capital que les analyses et politiques relatives au changement climatique et à la pollution tiennent compte de cet aspect. En deuxième lieu, il faut aménager une transition énergétique visant à renverser la domination des intérêts - en un sens légitimes - des industries du pétrole et du gaz. Le prix de la croissance en termes d'environnement doit être pris en compte. Enfin, une régulation efficace doit être

174 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, Paris, 2009, chapitre 3.

175 T. Dietz, E. Östrom, P. Stern, *The struggle to govern the Commons*, Science, Vol. 302, 1907, décembre 2003.

instaurée afin de favoriser les investissements « verts », condition de l'engagement des entreprises. La crise actuelle offre l'opportunité de concrétiser ces orientations¹⁷⁶.

B.II.3 Mesurer le bien-être

D'importantes disparités sont apparues entre les assertions de la théorie rationaliste et le vécu réel, c'est-à-dire le bien-être subjectif. Ce décalage ne peut être dû aux seules erreurs de perception psychologiques.

Un rapport récent de Stiglitz et Sen¹⁷⁷ recommande ainsi de ne pas se baser sur la mesure de la production, mais plutôt sur celle de la consommation et des revenus (revenu national net, RNN). De même, le rapport remarque qu'il faut davantage s'intéresser aux revenus des ménages qu'au PIB par habitant, services publics (santé, enseignement) compris. Il faut également faire intervenir une estimation du patrimoine des ménages (épargne et biens), en tenant compte d'éventuelles bulles dans l'économie, par exemple dans l'immobilier. Par ailleurs, l'indice de revenu moyen par ménage doit refléter d'une part la répartition entre revenu, consommation et épargne, et d'autre part la répartition entre les ménages. Enfin, il faut prendre en considération les activités des ménages, telles que la culture potagère ou la quantité de temps libre. Pour un revenu donné, les ménages ayant davantage de loisirs auront en effet un niveau de vie plus élevé¹⁷⁸. L'association de ces divers éléments permet de jauger au plus juste les prestations économiques. Notons que ce même rapport constate, comme le présent avis l'a déjà souligné, que les OMD ne prennent pas en compte les facteurs de croissance économique, à l'exception de l'OMD 1 qui vise à réduire le nombre d'individus vivant avec moins d'un dollar par jour. Le rapport de Stiglitz et Sen propose des pistes utiles pour intégrer les revenus et la mesure de la consommation au système de l'après-2015.

Théorie du bonheur (bien-être subjectif) et théorie des capacités (bien-être objectif)

Outre une meilleure mesure des prestations économiques, le rapport de Stiglitz et Sen préconise de prendre en compte le caractère multidimensionnel des facteurs de bien-être. Les indicateurs de bien-être subjectifs fournissent des informations essentielles, de nature objective, qui doivent être intégrées aux statistiques (évaluation cognitive de l'existence, bonheur, satisfaction, émotions positives et négatives)¹⁷⁹. La théorie du bonheur soulève un intérêt croissant, y compris dans les économies émergentes comme on peut le constater avec la Chine, qui s'appuie sur des statistiques du bonheur¹⁸⁰.

Le rapport énumère par ailleurs huit indicateurs objectifs du bien-être, sans s'intéresser à leur utilité économique : santé, éducation, conditions environnementales, choix politiques, activités personnelles, liens sociaux, insécurité personnelle (criminalité, catastrophes naturelles) et insécurité économique. Les cinq derniers n'ont pas encore

176 PNUÉ, Rapport sur l'économie verte, pour le sommet de l'ONU sur les OMD, New York, septembre 2010.

177 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, Paris, 2009.

178 Ibid., pp. 11-14.

179 Ibid., pp. 58-59 et chapitre 2.

180 *Don't worry, be happy*, The Economist, 19 mars 2011, p. 49.

été clairement définis. Les études devraient en outre mettre en évidence les aspects suivants : les inégalités (genre, âge, minorités), le cumul de différentes faiblesses ainsi que leur articulation¹⁸¹.

Quelles divergences observe-t-on entre les théories du bien-être objectif et subjectif, c'est-à-dire entre celles des capacités et celles du bonheur ressenti ? L'étude conclut à une importante synergie entre les politiques visant le développement des capacités et celles axées sur le bonheur, au sens d'un sentiment global de satisfaction face à l'existence¹⁸². Néanmoins, la mesure du bien-être ressenti peut compléter les évaluations basées sur la théorie des capacités en fournissant des précisions permettant de confirmer les choix stratégiques ou au contraire de signaler les écueils, par exemple l'insuffisance des possibilités offertes. Si les gouvernements choisissaient de fonder leur action sur le sentiment de bien-être, nul doute que les politiques adoptées seraient bien différentes, privilégiant davantage la participation civile et le lien social que l'optimisation du profit individuel¹⁸³.

B.II.4 Croissance et inégalité

Les inégalités de revenus se sont fortement creusées, en particulier dans les grands pays, durant la période allant de 1985 au milieu des années 1990¹⁸⁴. Selon la Banque mondiale, elles sont ensuite restées au même niveau jusqu'au milieu des années 2000. Bien qu'aucune donnée fiable ne soit disponible, on estime que la crise de 2008 a entraîné leur recrudescence, comme le confirment les rapports d'organisations telles qu'OXFAM¹⁸⁵.

T. Pogge constate que le système commercial mondial a essentiellement profité aux plus riches. Or, si l'augmentation du PNB par habitant n'est en réalité ressentie que par les élites d'un pays donné, et si la croissance ne se traduit pas par la création de nouveaux emplois, on ne peut qualifier cela de développement. On pourrait même, dans d'assez nombreux cas, parler d'une régression dont le signe serait la marginalisation des plus pauvres, du moins si l'on considère que la croissance économique n'est pas un but en soi et que le progrès implique la satisfaction des besoins de base de l'être humain. Pogge souligne ainsi la nécessité d'accorder une attention particulière à la répartition des revenus¹⁸⁶.

181 J. Stiglitz, A. Sen, J. Fitoussi, Rapport de la Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, Paris, 2009, pp. 58-59 et chapitre 2.

182 R. Veenhoven, *Capability and happiness: conceptual difference and reality links*, Journal of Socio-Economics no 39, 2010, pp. 344-350.

183 W.L. Tiemeijer, *Hoe mensen keuzes maken, de psychologie van het beslissen* [Comment choisit-on : une psychologie de la décision], Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), Amsterdam University Press, 2011, p. 111.

184 R. van der Hoeven, *Employment, Inequality and Globalization : A continuous Concern*, Routledge, 2011.

185 Green, D. et R. King, *How Have Poor Women and Men Experienced the Global Economic Crisis*, chapitre 3 in Bergeijk, P.A. de Haan et R. van der Hoeven (eds.), *The Financial Crisis and Developing Countries*, Edward Elgar, Cheltenham, 2011.

186 T. Pogge, *Politics as Usual : What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*, Polity Press, 2010.

La croissance rapide de certains grands pays en développement a modifié la répartition mondiale des populations les plus pauvres, qui ne vivent plus dans des États à faible revenu, comme c'était le cas avant 2000, mais dans des pays émergents. Il semble donc indispensable, pour combattre efficacement la pauvreté, que le système de l'après-2015 s'attache davantage à la nécessité de mesures nationales permettant de diminuer l'écart entre les revenus à l'échelle des pays¹⁸⁷.

L'un des arguments souvent avancés est que les efforts pour réduire les inégalités au sein d'un pays risquent de ralentir la croissance et, à terme, de gêner la lutte contre la pauvreté. Toutefois, des études récentes ont montré qu'une répartition plus juste des revenus n'a pas nécessairement de conséquences néfastes sur l'économie¹⁸⁸, alors qu'une forte distorsion de la croissance fragilise la démocratie en donnant aux élites le pouvoir d'influencer les dirigeants et de défendre leurs propres intérêts. Si l'apparition d'importantes disparités de revenus résulte d'un mécanisme très simple, leur élimination se révèle beaucoup plus complexe¹⁸⁹. Le PNUD conclut que, concernant la réduction de la pauvreté, les meilleurs résultats ont été enregistrés dans les pays ayant connu une diminution des inégalités de revenus et une forte croissance nationale dans les secteurs regroupant les citoyens les plus pauvres¹⁹⁰.

L'AIV estime par conséquent que le système post-2015 doit se pencher sur le problème des inégalités et définir les indicateurs afférents.

B.II.5 Conclusions

Dans la perspective d'un nouveau système pour après 2015, l'AIV considère qu'il est primordial d'examiner les théories du développement pertinentes, nouvelles ou anciennes, et d'en retenir les éléments susceptibles de renforcer les fondements d'un tel système.

Approche en termes de capacités

Les OMD procèdent de la Déclaration du Millénaire, qui constituait aux yeux de certains une concrétisation de l'approche en termes de capacités d'Amartya Sen. Ce dernier perçoit le développement comme un élargissement des libertés et, réciproquement, la liberté comme un progrès. L'AIV pense qu'il est souhaitable d'intégrer au système de l'après-2015 cette vision toujours actuelle des libertés, à laquelle il souscrit en invoquant les indicateurs du bien-être subjectif qui montrent que les populations elles-mêmes considèrent ces libertés comme un facteur décisif de leur bonheur. Cela peut être mis en œuvre de diverses façons :

1. intégration, conformément à la déclaration finale du sommet sur les OMD de 2010, d'indicateurs de la sécurité sociale (ainsi que socle mondial de protection sociale) ;
2. intégration d'un groupe d'objectifs sur le thème de la paix et de la sécurité, avec un suivi dénombrant les conflits dans le monde et des indicateurs de la capacité des

187 A. Sumner, *The New Bottom Billion*, The Broker, numéro 23, décembre 2010.

188 Pour un aperçu complet, voir R. van der Hoeven, *Employment, Inequality and Globalization : A Continuous Concern*, Routledge, 2011.

189 T. Pogge, *Politics as Usual : What Lies Behind the Pro-Poor Rhetoric*, Polity Press, 2010, p. 102.

190 Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), *Beyond the Midpoint, Achieving the Millennium Development Goals*, New York, 2010, p. 25 et annexe 2.1.

- États à protéger physiquement leurs citoyens¹⁹¹ ;
3. intégration de statistiques sur la violence envers les femmes au titre de l'OMD 3 ou d'un nouvel OMD concernant la paix et la sécurité ;
 4. intégration d'indicateurs de la qualité des institutions politiques tenant compte de la corruption, de l'état de droit, de la participation et de la responsabilisation (*voice and accountability*) et de l'efficacité de l'appareil bureaucratique. Il existe déjà de tels index, par exemple les indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale¹⁹². Des indicateurs mesurant les libertés d'expression et de réunion et la démocratisation doivent également être créés.

Durabilité et climat

Le bien-être peut aussi être envisagé sous une perspective particulière, celle de la durabilité et du bien-être des générations futures. La question de la durabilité ne se pose d'ailleurs pas uniquement pour l'avenir, puisqu'aujourd'hui déjà les populations les plus pauvres sont victimes de la faim et de l'augmentation des prix alimentaires dues à la sécheresse et aux inondations. Il faut agir rapidement car l'ordre international est d'ores et déjà ébranlé par les problèmes de climat, les crises alimentaires, économiques et financières, et les troubles sociaux de grande envergure consécutifs, dans certaines parties du monde, au manque de potentialités socioéconomiques et de libertés politiques, combiné à la croissance démographique. L'AIV recommande de prendre en compte les aspects de durabilité, par exemple :

1. en considérant le système de l'après-2015 comme un tableau de bord composé d'indicateurs de durabilité mesurant la progression des pays sous différentes dimensions ;
2. en définissant pour chaque indicateur une norme et un calendrier de réalisation, dans la perspective d'une société durable pourvue d'un agenda tournant, prévoyant des mesures et une mise à jour tous les cinq à dix ans.

Mesurer le bien-être

Le bien-être subjectif, qui reflète le vécu de l'utilité, constitue le fondement de plusieurs théories modernes divergeant de la traditionnelle théorie des préférences. Toutefois, les données psychologiques collectées sur ce thème ne sont que très peu utilisées en économie. L'AIV conseille donc d'intégrer au nouveau système les conclusions du rapport de Stiglitz et Sen, ce qui peut se traduire par :

- une image des prestations économiques plus nette qu'avec les indicateurs actuels ;
- l'intégration de mesures du bien-être subjectif dans les enquêtes sur les revenus des ménages, en les complétant par une gamme de questions sur ce thème ;
- l'ajout d'indicateurs économiques à l'OMD 1 permettant de déterminer plus précisément l'état réel de la société et davantage axés sur le vécu des individus.

Inégalités

Dans de nombreux pays, les inégalités croissantes ont des conséquences tant sur la lutte contre la pauvreté que sur le développement économique et social. En outre, les populations pauvres se trouvent désormais en majeure partie dans des pays émergents. L'AIV estime par conséquent que la question des inégalités de revenus devrait faire l'objet d'une plus grande attention et recommande d'inclure des critères d'inégalité aux indicateurs nationaux existants.

191 S.E. Rice et S. Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Global Economy and Development, The Brookings Institution, Washington 2008, p. 8.

192 Ibid., pp. 8-9.

B.III Thèmes négligés : quelles autres priorités ?

La partie A du présent avis mentionne certains thèmes insuffisamment développés voire totalement absents dans l'actuelle architecture des OMD. L'AIV estime qu'ils méritent davantage d'attention dans le système qui sera établi pour l'après-2015, en corrélation avec les questions de développement traitées plus haut.

B.III.1 Genre

Renforcer l'attention portée au genre peut s'effectuer soit en adaptant et élargissant les indicateurs de l'OMD 3, soit en soulignant le concept de genre au sein de tous les objectifs. En 2005, l'Équipe du projet Objectifs du Millénaire des Nations unies sur l'égalité des sexes a identifié sept axes stratégiques pour atteindre l'OMD 3¹⁹³, étroitement liés aux conclusions des conférences de Beijing et du Caire sur le genre¹⁹⁴.

Nouveaux indicateurs pour les questions de genre

Reconnue internationalement (notamment par le plan d'action de Beijing) comme frein majeur au développement durable, la violence à l'encontre des femmes pourrait constituer un important indicateur pour l'OMD 3. Ce problème n'est actuellement pas intégré aux OMD, malgré son fort impact sur leur réalisation¹⁹⁵. Selon les estimations, une femme sur cinq dans le monde est victime d'un viol dans sa vie¹⁹⁶. L'OMS souligne que les femmes ayant subi des violences physiques, psychiques ou sexuelles ont souvent besoin de faire appel aux structures de soins sur une longue durée¹⁹⁷. La violence touche aussi souvent les femmes hors du foyer, en particulier lors des conflits armés. Ainsi, en Sierra Leone, les combattants ont violé entre 50 000 et 64 000

193 Les sept priorités mentionnées par l'équipe du projet sont : 1) renforcer les possibilités d'enseignement post-primaire pour les filles tout en satisfaisant aux obligations en matière d'enseignement primaire universel, 2) garantir la santé et les droits génésiques et sexuels, 3) investir dans les infrastructures permettant un gain de temps dans les activités des femmes et des filles, 4) garantir les droits de propriété et de succession des femmes et des filles, 5) éliminer les inégalités sur le marché du travail en réduisant la dépendance des femmes au secteur informel et en s'attaquant aux écarts de salaire entre les sexes et à la ségrégation, 6) augmenter le nombre de femmes dans les parlements nationaux et les instances publiques locales, 7) lutter contre les violence exercées envers les femmes et les filles. In : C. Grown, G.R. Gupta et A. Kes (2005), *Taking action: Achieving gender equality and empowering women, UN Millennium Project, Task Force on Education and Gender Equality*, London and Sterling, Virginia: Earthscan, 2005, p. 29.

194 Fonds de développement des Nations unies pour la femme (UNIFEM), *Making the MDG's work better for women; Implementing gender-responsive national development plans and programmes*, New York, 2010, p. 7.

195 La Déclaration du Millénaire (2000) décide de : « lutter contre toutes les formes de violence contre les femmes et d'appliquer la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ».

196 Projet Objectifs du Millénaire des Nations unies, *Taking Action: Achieving gender equality and empowering women, Task Force on Education and Gender Equality*, London and Sterling, Virginia: Earthscan, 2005.

197 E. Krug et al. (eds.), *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Organisation mondiale de la santé (OMS), Genève, 2002.

réfugiées¹⁹⁸. C'est pourquoi d'aucuns plaident pour un OMD ou indicateur permettant de prendre spécifiquement en compte ce fléau¹⁹⁹. L'optimisation de la situation des femmes passe aussi par l'amélioration de leur accès aux moyens de production (accord de prêts, droits de propriété et de succession), ce qui requiert d'investir dans les infrastructures (notamment d'approvisionnement en eau). Citons comme autres éléments à perfectionner : les structures d'accueil de la petite enfance, le recensement des obstacles auxquels se heurtent les jeunes femmes dans la recherche d'un emploi adapté, et l'abolition des lois discriminatoires (par exemple en matière de droit du divorce)²⁰⁰.

L'introduction de nouveaux indicateurs relatifs au genre se heurte à la difficulté d'effectuer des mesures, faute d'informations suffisantes²⁰¹. Les pays devraient redoubler d'efforts pour recueillir ces données²⁰². Certes, la Commission sur le statut des femmes fait un état des lieux annuel à l'attention des Nations unies, mais l'intégration de la dimension de genre dans la politique budgétaire ne progresse que très lentement.

Approche intégrée

Les critiques ne portent pas seulement sur le caractère incomplet des indicateurs de l'OMD 3, elles concernent aussi les autres OMD pour leur manque de prise en considération de la situation des femmes²⁰³. Si l'éducation des filles ne montre pas d'amélioration significative (OMD 3), cela bloquera la réalisation d'autres objectifs. Facteur de stimulation de la productivité économique, l'éducation des filles conduit en effet aussi à une réduction de la mortalité infantile et maternelle, à l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la santé, ainsi qu'à la prévention du VIH/sida et d'autres maladies²⁰⁴. Il est donc évident qu'une amélioration de la situation des femmes, c'est-à-dire une avancée dans l'OMD 3, favoriserait l'atteinte des autres objectifs²⁰⁵.

198 Physicians for Human Rights, *Executive Summary War-Related Sexual Violence in Sierra Leone: A Population-based Assessment*, 2002, p. 3.

199 Voir par exemple : P. Antrobus, *Critiquing the MDG's from a Caribbean perspective*, *Gender and Development*, Vol. 13(1), 2005, p. 95.

200 Amnesty International, *Des promesses à la réalisation. Il faut mettre les droits humains au cœur des objectifs du Millénaire pour le développement*, Londres, 2010, pp. 21-24.

201 En 2005, la division Statistiques de l'ONU a effectué une analyse des statistiques de genre dans les rapports nationaux. Elle en a conclu que la collecte, le traitement et la présentation de ces données présentaient d'importantes lacunes. Voir : Division de l'ONU de la promotion de la femme, 2005.

202 OCDE, *Investir en faveur des femmes et des filles. Stratégie pionnière vers la réalisation des OMD*, d'après un discours de J. Lomoy, Forum pour la coopération en matière de développement des Nations unies, 4 juin 2010, p. 6 ; et P. Antrobus, *Critiquing the MDG's from a Caribbean perspective*, *Gender and Development*, vol. 13(1), 2005, p. 101.

203 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Que faut-il pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ? Une évaluation internationale*, New York, juin 2010, p. 1.

204 Initiative des Nations unies pour l'éducation des filles (UNICEF), *Gender Achievements and Prospects in Education: The GAP Report Part One*, New York, 2005, p. 5.

205 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Que faut-il pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement ? Une évaluation internationale*, New York, juin 2010, p. 7.

Inversement, si ces derniers n'intègrent pas les questions de genre, il sera difficile d'atteindre l'OMD 3 et de lutter durablement contre la pauvreté.²⁰⁶

Il serait judicieux d'accorder davantage d'attention au rôle des femmes dans les autres OMD, tels que ceux relatifs au développement durable et à la lutte contre le sida et la pauvreté. Ainsi, ce rôle n'est mentionné à titre ni d'indicateur ni de cible en ce qui concerne la lutte contre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies (OMD 6), alors que la politique en la matière ne peut ignorer l'inégalité entre hommes et femmes²⁰⁷. Selon ONUSIDA, le problème du VIH/sida se féminise : le risque d'infection est biologiquement supérieur pour les femmes, qui éprouvent en outre des difficultés – du fait de facteurs sociaux, financiers et culturels – à exiger de leurs partenaires des rapports protégés²⁰⁸. L'OMD 1 ne mentionne pas non plus explicitement les femmes, alors que le phénomène de la pauvreté se féminise lui aussi²⁰⁹. Les barrières qui leur sont dressées, ainsi qu'aux filles, sont en outre néfastes à l'économie. Ainsi, le rendement agricole en Afrique subsaharienne pourrait croître de 20 % si les femmes avaient le même accès que les hommes au sol, aux semences et aux engrais. L'Inde pourrait voir son PNB faire un bond de 8 % si le ratio femmes/hommes sur le marché de l'emploi augmentait de 10 %²¹⁰. L'éradication de la pauvreté passe en priorité par le recensement des problèmes en fonction du genre ou d'autres groupes cibles.

B.III.2 Sécurité et développement : une approche cohérente

Un État ne peut se développer, tant au niveau socioéconomique qu'en termes de droits de l'homme et d'état de droit, sans un minimum de sécurité. Dans les États fragiles, le développement ou la réforme du secteur de la sécurité (RSS) – et particulièrement la mise en place de la police, de la justice et du système juridique – sont essentiels au renforcement du niveau de sécurité. Pour ces pays, une approche cohérente s'impose en matière de sécurité et de développement. Il revient en priorité aux militaires de créer une situation sûre. L'établissement d'une société civile dotée d'une bonne gouvernance et appliquant correctement la loi doit ensuite ouvrir la voie au développement socioéconomique et à la paix durable. Il n'existe pas de mode d'emploi standard à cet égard²¹¹.

206 N. Jones, R. Holmes, J. Espey, *Progressing Gender Equality Post-2015: Harnessing the Multiplier Effects of Existing Achievements*, IDS Bulletin, Vol. 41, No 1, janvier 2010, p. 113.

207 Voir entre autres P. Antrobus, *Critiquing the MDG's from a Caribbean perspective*, *Gender and Development*, Vol. 13(1), 2005, p. 98.

208 ONUSIDA, *Agenda pour une action accélérée au niveau des pays en faveur des femmes, des filles et de l'égalité des sexes et du VIH - Plan d'opérations pour le cadre d'action de l'ONUSIDA sur les femmes, les filles, l'égalité des sexes et le VIH*, New York, 2010, p. 16.

209 AIV, *Samenhang in Internationale samenwerking*, [Cohérence de la coopération internationale], réaction au rapport du WRR *Moins de prétention, plus d'ambition*, avis no 69, La Haye, mai 2010, p. 11.

210 Department for International Development, *Gender Equality at the Heart of Development: Why the role of women is crucial to ending world poverty*, 2007, p. 13.

211 Cf. AIV, *Crisisbeheersingsoperaties in fragiele staten. De noodzaak van een samenhangende aanpak* [Opérations de gestion de crise dans les États fragiles. La nécessité d'une approche cohérente], avis no 64, La Haye, mars 2009.

Il ne peut y avoir de développement durable des États fragiles que si la consolidation de la paix est soutenue et mise en œuvre au niveau local et que les institutions locales sont renforcées. Des conditions souvent difficiles à réunir dans la pratique, s'agissant justement de pays où une partie de la population ou des détenteurs du pouvoir n'a pas la volonté ou la capacité d'œuvrer à la paix. En outre, l'État y manque souvent de légitimité et le pouvoir est en réalité détenu par d'autres réseaux ou groupes fonctionnant sur un mode clientéliste²¹².

Le système pour l'après-2015 devrait intégrer comme condition au développement un niveau minimal de sécurité. Le renforcement ou la réforme du secteur de la sécurité sont à cet égard essentiels. Dans son Rapport mondial sur le développement 2011, Conflit, sécurité et développement, la Banque mondiale met en avant le rôle clé de la sécurité des citoyens, de l'administration de la justice et de l'emploi pour rompre le cycle de la violence²¹³. Outre la réforme du secteur de la sécurité, elle appelle à faire porter les efforts sur la création d'emploi, la lutte contre la corruption, l'implication des femmes dans la sécurité et la justice, l'émancipation économique des femmes et les initiatives communautaires.

Sous leur forme actuelle, les OMD n'ont aucune pertinence en termes de prévention de la violence. La diminution du nombre de morts par suite de violences fournit des indications sur les progrès faits en matière de sécurité, mais ces données font souvent défaut pour les États fragiles²¹⁴. Différents indicateurs peuvent permettre d'évaluer si un État est à même de protéger physiquement ses citoyens : conflits internes, personnes déplacées, prise illégale du pouvoir, graves violations des droits de l'homme, perception de l'instabilité et pourcentage du territoire livré aux conflits²¹⁵. Certains de ces indicateurs peuvent se révéler politiquement sensibles lors de négociations. Du reste, les index relatifs à la fragilité des États portent non seulement sur la sécurité mais aussi sur les libertés économiques, sociales et politiques, autant d'éléments qui sont susceptibles d'apparaître partiellement dans les OMD. Ainsi, l'existence d'importantes inégalités peut être un facteur de fragilité (comme le démontrent encore une fois les évolutions dans le monde arabe). Il peut être judicieux d'inclure la réglementation économique en tant qu'indicateur dans un OMD sur la paix et la sécurité, car ce type de données favorise le signalement précoce des conflits²¹⁶. Les négociations sur les critères cités peuvent se fonder sur les déclarations de Dili sur « Une nouvelle vision de la consolidation de la paix et du renforcement de l'État » et de Genève sur la violence armée et le développement, ainsi que sur les engagements d'Oslo sur la violence armée.

212 R. van der Veen, *Afrika, van de Koude Oorlog naar de 21e eeuw*, [L'Afrique, de la guerre froide au XXIe siècle], KIT-Publishers: Amsterdam, 2002.

213 Banque mondiale, *Conflict, Security and Development. World Development Report 2011*, Washington, avril 2011.

214 Ibid.

215 S.E. Rice, S. Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World*, Brookings Global Economy and Development, The Brookings Institution, Washington 2008, p. 8.

216 Ibid., pp. 8-9.

Selon l'AIV, le système choisi pour l'après-2015 devra accorder davantage d'attention autant à la problématique de la paix et de la sécurité qu'au soutien d'institutions étatiques efficaces.

B.III.3 Sécurité alimentaire

Beaucoup de pays en développement ayant négligé leur secteur agricole, l'offre de nourriture ne peut répondre à la hausse de la demande (due à la croissance démographique et aux changements de mode de consommation). L'aggravation de l'insécurité alimentaire s'explique aussi par l'augmentation du nombre de pays importateurs de nourriture et les importantes fluctuations auxquelles sont soumis le prix des céréales et d'autres aliments essentiels. La sécheresse et les inondations ne sont pas les seules responsables de la volatilité des prix : certains incriminent également l'usage des cultures pour la production de biocarburants et la spéculation accrue sur les marchés de matières premières. À l'heure actuelle, si les prix des denrées alimentaires sont l'une des causes majeures de la vulnérabilité accrue des ménages pauvres, ils incitent aussi les producteurs à accroître leur production.

La Banque mondiale²¹⁷ est fortement préoccupée par les retombées de la hausse des prix des aliments de base sur la pauvreté. Le prix de produits tels que le sucre, le maïs, le blé et le riz est élevé et fluctuant, tendances qui devraient se poursuivre dans les mois à venir. Or une augmentation de 10 % du prix des aliments signifie que 10 millions de personnes supplémentaires dans le monde se retrouveront sous le seuil de pauvreté de 1,25 dollar par jour. Une augmentation de 30 % fera franchir ce seuil à 34 millions de personnes supplémentaires, qui viendront s'ajouter aux 44 millions dont la pauvreté s'est aggravée lors de la dernière envolée des prix, en juin 2010.

Les causes de l'insécurité alimentaire étant à rechercher autant du côté des politiques nationales dans les pays industrialisés et en développement que de celui des marchés internationaux, l'AIV estime que le prochain système devra expressément s'intéresser au problème grandissant de la sécurité alimentaire et à la promotion d'une action internationale concertée pour tenter d'y remédier.

Le nouveau système ne doit cependant pas se pencher exclusivement sur les aspects internationaux mais considérer aussi les initiatives nationales. Les exemples ne manquent pas de projets réussis de petits producteurs, parfois soutenus par d'autres organisations, en faveur de la sécurité alimentaire. La leçon que l'on peut en tirer est qu'il est préférable de se baser sur les compétences et les matières premières dont disposent déjà les agriculteurs ainsi que sur les pratiques éprouvées plutôt que de vouloir imposer des idées préconçues. Les initiatives réussies des pays en développement eux-mêmes peuvent servir d'inspiration²¹⁸.

B.III.4 Infrastructures

En Afrique, les immenses besoins en matière d'infrastructures se heurtent à un grave problème de financement. Selon les estimations, le manque d'infrastructures matérielles sur ce continent y réduit l'activité économique d'environ 40 % et la

217 Banque mondiale, *Food Price Watch*, Washington, avril 2011.

218 Ibid.

croissance économique de pas moins de 2 % par an²¹⁹. Et l'écart avec le reste du monde n'a cessé de se creuser. L'Afrique accuse ainsi un retard par rapport à l'Asie du Sud, dont le revenu par habitant est comparable, y compris dans des domaines dans lesquels elle la devançait en 1970 (l'Afrique disposait alors d'une capacité de production électrique trois fois supérieure et de deux fois plus de lignes téléphoniques). Pour répondre à la demande d'électricité, il lui faudra multiplier par deux ses équipements dans les dix années à venir.

En dépit du doublement des fonds affectés aux infrastructures en Afrique, passés de 17 à 35 milliards de dollars entre 2001 et 2009, les besoins de financement non couverts restent importants, de l'ordre de 31 milliards de dollars annuels²²⁰. Il est le plus souvent impossible de recourir au secteur privé, les plus gros problèmes se rencontrant dans des États fragiles non solvables. Une approche régionale s'impose donc. La volonté politique est présente, comme en témoignent les sommets de l'Union africaine. Cette organisation travaille, en coopération avec la Banque africaine de développement, à la refonte de la coordination institutionnelle pour le développement des infrastructures sur le continent (programme pour le développement des infrastructures en Afrique - PIDA). Il serait bon que de nouvelles initiatives viennent se greffer sur ce programme. La création des infrastructures nécessaires requiert la coopération du secteur privé, des banques de développement, des donateurs et des parties prenantes²²¹.

Le développement du secteur privé dépend des infrastructures matérielles, mais aussi immatérielles. Il s'agit notamment d'améliorer le climat d'investissement en supprimant des barrières ou en réduisant les risques. Cela passe par le renforcement des institutions et des cadres juridiques, l'amélioration de l'accès aux marchés et de leur fonctionnement, les investissements dans les infrastructures, l'éducation et la santé, l'encouragement du passage à l'économie formelle, l'assistance technique et les services financiers (en particulier à l'attention des plus défavorisés). La politique doit être axée sur la création de conditions favorables, non sur le soutien direct, sous quelque forme que ce soit, aux entreprises²²².

Le système conçu pour l'après-2015 devrait accorder davantage d'attention à la productivité et tenir compte des besoins en matière d'infrastructures et de création de conditions favorables pour le secteur privé.

B.III.5 Conclusions

Genre

L'égalité entre les sexes étant nécessaire à un développement équilibré, l'AIV recommande de prendre en compte ce facteur dans le prochain système et d'inclure les indicateurs afférents dans tous les OMD. Cela implique de :

219 Union africaine, Fonds africain de développement, Banque mondiale, *Africa's infrastructure: an agenda for transformative action, background paper for UN MDG Summit Side event*, 21 septembre 2010.

220 Ibid., p. 1.

221 Ibid., pp. 7-8.

222 AIV, *Private sector ontwikkeling en armoedebestrijding* [Développement du secteur privé et lutte contre la pauvreté], avis no 50, La Haye, juillet 2006.

- collecter des données statistiques relatives au genre et de scinder les indicateurs en fonction du sexe ;
- réunir ces indicateurs dans l'OMD 3 consacré au genre, de sorte à obtenir un état des lieux de l'égalité des sexes ;
- signaler les dimensions sexospécifiques des nouveaux clusters « paix et sécurité » (violence à l'encontre des femmes) et « gouvernance efficace » (participation des femmes à la gestion de la société).

Paix et sécurité

L'AIV recommande de davantage axer le nouveau système sur la paix et la sécurité, ainsi que sur l'efficacité des institutions étatiques. Concrètement :

- le système pour l'après-2015 devrait intégrer comme condition au développement un niveau minimal de sécurité. Essentiels au renforcement de la sûreté, le développement ou la réforme du secteur de la sécurité (RSS) devraient faire partie intégrante du système de l'après-2015 pour les États fragiles ;
- le cluster consacré à la paix et à la sécurité pourrait aussi contenir des indicateurs relatifs au signalement précoce des conflits ;
- la création d'un cluster de gouvernance efficace, facteur crucial pour les États fragiles, permet de répondre en partie à la critique des défenseurs des droits de l'homme (état de droit) sans trop heurter les sensibilités.

Sécurité alimentaire

L'insécurité alimentaire trouve ses causes autant dans les politiques nationales des pays industrialisés et en développement que dans le fonctionnement des marchés internationaux. Aussi l'AIV estime-t-il qu'une place plus large doit être accordée à ce problème dans le nouveau système et qu'une action internationale concertée doit être mise en œuvre pour y remédier.

Infrastructures

L'AIV juge nécessaire d'intégrer le renforcement des infrastructures au système de l'après-2015. Les partenariats public-privé peuvent jouer un rôle déterminant dans ce contexte, notamment pour l'avenir de l'Afrique.

B.IV Fondement conceptuel de la coopération mondiale

Dans les pays donateurs, le débat sur le développement est dominé par les défenseurs et les adversaires de la coopération mondiale. Les premiers soulignent l'importance de la « solidarité internationale », les seconds celle de « l'autonomie ». Sont également invoqués des arguments tels que l'existence ou l'absence de « soutien dans la société pour la coopération au développement » et d'un « droit au développement ». À l'international, la « volonté politique » de placer ou non certains sujets à l'ordre du jour vient encore alourdir le débat. Les discussions morales sont en outre compliquées par les sensibilités de langage. Souhaitant favoriser la réflexion sur le système d'après-2015, l'AIV s'arrête ici sur deux arguments majeurs en faveur de la définition d'un fondement conceptuel de la coopération internationale : celui des droits de l'homme et celui des biens publics mondiaux. Le premier s'inscrit dans la ligne des raisonnements moraux et des conventions internationales, le deuxième dans celle de « l'intérêt propre éclairé ». Par ailleurs, certaines données empiriques sur la coopération au niveau local en matière de ressources partagées (« pool de ressources communes » ou « biens communs mondiaux ») seront également brièvement abordées.

B.IV.1 Les droits de l'homme comme angle d'attaque

La Déclaration du Millénaire insiste, au chapitre V, sur l'importance du respect des droits de l'homme et entérine les principes d'égalité internationale et de responsabilité partagée. L'interdépendance entre développement et droits de l'homme est soulignée dans de nombreuses études²²³. Dans son rapport de 2003, l'AIV préconise lui aussi une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme²²⁴.

Bien que non formulés en termes de droits, les OMD marquent une étape capitale dans la garantie des droits humains économiques, sociaux et culturels. D'autre part, les stratégies des droits de l'homme appuient la réalisation des OMD en dénonçant la discrimination, l'exclusion et la non-redevabilité de comptes (« carences de redevabilité »), souvent à l'origine de la pauvreté et des problèmes de développement²²⁵. Dans une approche fondée sur les droits de l'homme, la promotion du développement n'est pas considérée comme une activité caritative, mais comme le *droit* de chaque individu et le *devoir* de l'État. Une telle approche comprend des principes qui doivent être respectés, comme la non-discrimination, la dignité humaine, la participation et la redevabilité (responsabilité et reddition de comptes)²²⁶.

Les partisans d'une stratégie fondée sur les droits de l'homme soulignent que ces droits peuvent renforcer les OMD à plusieurs égards. Tout d'abord en tenant compte des groupes vulnérables – les personnes qui sont défavorisées ou dont les droits sont violés – et des responsables de cette situation. Or, actuellement, les OMD se basent sur le progrès moyen des pays pris globalement. Cette approche offre d'autre part des principes de travail pour la réalisation des OMD, par exemple la non-discrimination, la participation et la redevabilité qui peuvent servir de fils directeurs pour la mise en œuvre de la politique de développement. Convertissant les objectifs en droits, elle peut en outre encourager les populations à réclamer des comptes de l'État : au-delà d'objectifs à atteindre, les OMD deviendraient également des obligations juridiques de l'État²²⁷.

223 Cf. notamment P. Alston, *Ships passing in the night: the current state of the human rights and development debate seen through the lens of the Millennium Development Goals*, *Human Rights Quarterly* 27(3), août 2005, pp. 755-829; E. Domínguez Redondo, *The Millennium Development Goals and the human rights based approach: reflecting on structural chasms with the United Nations system*, *The International Journal of Human Rights* 13(1), 2009, p. 29 ; M. Robinson, *The MDG-Human Rights Nexus and Beyond 2015*, *IDS Bulletin* 41(1), 2010, p. 81.

224 AIV, *Een mensenrechtenbenadering van ontwikkelingssamenwerking* [Une approche de la coopération au développement fondée sur les droits de l'homme], avis no 30, La Haye, juillet 2003.

225 Bureau du Haut Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *Frequently Asked Questions on a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation*, New York 2006, p. 11.

226 Idem. D'autres principes directeurs dans le contexte des droits de l'homme sont l'universalité et l'inaliénabilité ; l'indivisibilité, c'est-à-dire l'interdépendance et la solidarité ; l'égalité et la non-discrimination ; la participation et l'inclusion ; la redevabilité et l'état de droit.

227 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement. Faire le lien*, Oslo, 2006. Amnesty International, *From Promises to Delivery, 2010: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, Londres, 2010 et P.J. Nelson, *Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation*, in: *World Development*, 25(1), 2007.

L'intégration des droits de l'homme aux OMD pourrait ainsi conduire à une amélioration des mécanismes de contrôle, par exemple grâce à l'exploitation d'informations collectées et évaluées à l'aide de procédures déjà en place dans le contexte de ces droits, comme celles en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)²²⁸. De plus, une telle approche permettrait de veiller à la qualité des services fournis, et pas seulement à leur quantité. En effet, les conventions des droits de l'homme prescrivent souvent des critères minimums, qui pourraient être utilisés pour mesurer les OMD²²⁹.

Enfin, non seulement ces droits restent valables au delà de 2015, mais à terme, ils doivent aussi être *tous* réalisés pour *l'ensemble* de l'humanité. Gagnant ainsi en durabilité, cette approche est également axée sur la lutte contre les causes structurelles des violations des droits et des retards de développement.

Il arrive malheureusement que les OMD actuels aillent à l'encontre du respect des droits de l'homme. Au Viêt Nam et en Afrique du Sud par exemple, des bidonvilles entiers ont été rasés (entraînant des expulsions forcées illégales) pour satisfaire à l'indicateur d'OMD 7D – nombre d'habitants vivant dans des taudis²³⁰. Dans la même veine, on peut également citer la construction d'un barrage pour améliorer l'accès à l'eau potable et l'emploi, au détriment du droit au logement et à la nourriture de la population locale²³¹.

L'approche des questions de pauvreté et de développement fondée sur les droits de l'homme fait, elle aussi, l'objet de critiques. La question est de savoir s'il existe une volonté politique en faveur de la formulation des OMD en termes de droits. De nombreux États, peu disposés à devoir assumer la responsabilité des violations, hésitent à franchir ce pas. La force des OMD réside notamment dans le consensus politique réalisé sur les objectifs généraux de développement, consensus qui risque d'être remis en cause par le choix d'une formulation en termes de droits²³². Certains avancent également que, la définition des droits de l'homme étant souvent trop abstraite, leur mise en œuvre concrète revient à lutter contre les rapports de force existants, généralement inéquitables²³³. Forcer le respect des droits de l'homme par une action en justice peut s'avérer très difficile. Au niveau international, les possibilités à cet effet sont très réduites, tandis que les procédures nationales sont souvent onéreuses et

228 C. Doyle, *Millennium Development Goals and Human Rights: In Common Cause or Uneasy Partners*, in: *The International Journal of Human Rights*, 13(1), 2009, p. 7.

229 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement. Faire le lien*, Oslo, 2006.

230 M. Langford, *A Poverty of Rights: Six Ways to Fix the MDG's*, *IDS Bulletin* 41(1), 2010, p. 88.

231 Discours de H.E. Navanethem Pillay (HCR) lors du *Seminar on Human Rights and the Millennium Development Goals*, La Haye, 25 et 26 mai 2009.

232 Paul J. Nelson, *Human Rights, the Millennium Development Goals, and the Future of Development Cooperation*, *World Development* 35(12), 2007, pp. 2041-2055.

233 B. de Gaay Fortman in: Marc Broere, *Berichten over armoede* [Informations sur la pauvreté], KIT Publishers: Amsterdam, 2009, pp. 176-177.

généralement peu accessibles aux groupes marginalisés. Il n'est en outre pas exclu que l'État refuse d'exécuter un jugement²³⁴. Enfin, l'approche fondée sur les droits humains n'établit pas de priorité entre les questions devant figurer à l'agenda du développement : le droit à l'éducation est placé au même niveau que celui à la santé, alors que l'éducation peut accélérer la réalisation des objectifs²³⁵.

La question de l'effet et du respect des droits de l'homme au niveau national se double de celle de leur portée extraterritoriale : jusqu'où les États peuvent-ils et doivent-ils aller dans les efforts déployés pour défendre et contribuer activement à la réalisation de ces droits hors de leurs frontières ? À cet égard, il faut noter que la nature et l'étendue de ces obligations sont désormais relativement bien définies pour ce qui est des droits humains traditionnels²³⁶, et qu'elles se précisent rapidement en matière de droits économiques, sociaux et culturels²³⁷. L'AIV recommande au gouvernement d'être attentif à ces évolutions et d'en tenir compte autant que possible dans le système à développer pour l'après-2015.

Ancrage pratique dans les OMD

En principe, on peut envisager trois scénarios pour accroître le rôle des droits de l'homme dans les OMD. Le premier consiste à introduire un objectif supplémentaire, comme l'a fait la Mongolie en s'adjoignant un neuvième OMD consacré à ces droits et à la démocratie²³⁸. Le deuxième serait d'indiquer pour chaque OMD le rapport qu'il entretient avec l'acquis actuel en matière de droits humains. Ainsi l'OMD 2 (assurer l'éducation primaire pour tous) se rapproche notamment de l'article 13 du PIDESC et de l'article 28 (1)(a) de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE,

234 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement. Faire le lien*, Oslo, 2006. Pour les défenseurs de l'approche fondée sur les droits de l'homme, les instruments juridiques ne sont pas la seule possibilité de forcer le respect de ces droits ; l'action de la société civile et l'attitude critique des médias peuvent également y contribuer.

235 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement. Faire le lien*, Oslo, 2006.

236 Voir par exemple : Michal Gondek, *The Reach of Human Rights in a Globalising World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Anvers : Intersentia.

237 Voir les activités des programmes mondiaux de recherche en réseau *Beyond Territoriality: Globalisation and Transnational Human Rights Obligations* (GLOTHRO) sur le site : <<http://www.esf.org/activities/research-networking-programmes/social-sciences-scscs/beyond-territoriality-globalisation-and-transnational-human-rights-obligations-glothro.html>> et *Extraterritorial Obligations* sur le site : <<http://www.fian.org/programs-and-campaigns/projects/the-eto-consortium>>.

238 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Millennium Development Goal 9: indicators and the state of democracy in Mongolia*, Oulan-Bator, 2009. L'OMD 9 introduit par la Mongolie a trait au contrôle du respect de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de la liberté des médias (libre accès à l'information), à la promotion des principes et pratiques démocratiques ainsi qu'à l'éradication de la corruption.

1989)²³⁹. Et l'article 2(1) du PIDESC souligne entre autres l'obligation qui incombe aux pays développés comme en développement de déployer des efforts pour la réalisation de l'OMD 8²⁴⁰. De nombreux pays utilisent les rapports qu'ils sont tenus de présenter dans le cadre des conventions internationales des droits de l'homme pour rendre compte de leur avancement en matière d'OMD²⁴¹. Certaines études vont même jusqu'à préconiser d'abolir après 2015 le terme d'OMD au profit de celui de « Droits du Millénaire pour le développement » (DMD). Ces DMD ont trait aux obligations positives qui incombent à l'État en matière de protection et de respect des droits sociaux et économiques, et à la garantie du droit global à la participation et à l'absence de toute discrimination c'est-à-dire l'égalité de traitement²⁴². L'AIV n'est pas favorable à une telle approche spécifique par OMD, car elle lui paraît politiquement irréalisable à l'heure actuelle et risque de compromettre le consensus international sur les OMD.

Le troisième scénario consiste à souligner globalement l'importance de l'approche fondée sur les droits de l'homme dans le système d'après 2015, en appliquant des méthodes de mesure adaptées et en faisant référence à d'autres textes. Cela permettrait d'instaurer la pertinence des principes de base de ces droits à toutes les étapes du processus de réalisation des OMD²⁴³. Les OMD nouvelle formule pourraient par ailleurs établir un lien explicite avec des accords bénéficiant d'un large soutien, par le biais de références à ceux de Beijing (OMD 3) et du Caire (OMD 5) ainsi qu'aux articles pertinents de conventions des droits de l'homme de l'ONU ratifiées par de nombreux États. Un délicat processus de renégociation pourrait ainsi être évité. Pour l'AIV, cette troisième option permet, de la façon la plus pragmatique, d'introduire une approche fondée sur les droits de l'homme dans les OMD tout en préservant le consensus international.

B.IV.2 Biens publics mondiaux

Les biens publics mondiaux (BPM) sont des biens et services qui, regardant en principe chaque individu des pays concernés, devraient être accessibles à tous. Ces biens revêtent une importance accrue dans la perspective de la stratégie de développement à formuler pour l'après-2015, ce qui s'explique par l'intensification de la mondialisation et de l'interdépendance ainsi que par les insuffisances de la prise de décision à ce sujet

239 Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), Droits de l'homme et Objectifs du Millénaire pour le développement. Faire le lien, Oslo, 2006. Le tableau 1 présente, pour chaque OMD, les droits de l'homme correspondants.

240 Cet article engage les États membres à assurer, par l'assistance et la coopération internationales, l'exercice des droits reconnus dans le pacte. M. Sepúlveda Carmona, *The obligations of 'international assistance and cooperation' under the ICESCR. A possible entry point to a human rights based approach to MDG8*, *The International Journal of Human Rights* 13(1), 2009, p. 87.

241 Groupe des Nations unies pour le développement (UNDG), *Making the MDG's Matter: a country perspective, Report of UNGD Survey*, New York, juin 2005.

242 E. Dorsey, M. Gómez, B. Thiele & P. Nelson, *Falling Short of Our Goals: Transforming the Millennium Development Goals into Millennium Development Rights*, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 28 (4), 2010, p. 520.

243 G. Schmidt-Traub, *The Millennium Development Goals and Human Rights-Based Approaches: Moving towards a Shared Approach*, in: *The International Journal of Human Rights*, 13(1), 2009, pp. 81-83.

au niveau international. Ces insuffisances constituent une des causes de la réalisation déficiente des OMD jusqu'à présent, et il faudra en tenir compte dans la définition des conditions premières des objectifs de l'après-2015. Le développement futur passe par une approche efficace des principaux BPM. Cela appelle par exemple à se demander quelles seraient les répercussions sur la pauvreté dans le monde de l'absence de prévention des maladies contagieuses, du laisser-faire en matière de réchauffement climatique et de l'impuissance face à la crise financière.

Certains préconisent une approche axée sur la « souveraineté responsable » partant d'intérêts partagés, d'autant plus souhaitable après les crises financières et économiques de même que climatiques ou alimentaires. Ils insistent sur la gestion des biens publics mondiaux, suivant leur définition traditionnelle : « des biens qui concernent chacun, dont personne ne peut²⁴⁴ être exclu et dont l'usage par l'un ne peut se faire au détriment de l'usage par les autres » (principes de non-exclusion et de non-rivalité)²⁴⁵. Par conséquent, le concept de souveraineté responsable implique également la responsabilité externe des États au sens qu'ils ne doivent pas « porter préjudice » et qu'ils doivent désormais veiller au respect des droits de l'homme même au-delà de leurs frontières. La souveraineté peut aussi être comprise comme une liberté. Or, dans le discours des droits de l'homme, l'exercice d'une liberté ne peut se faire que dans le respect de celle de l'autre. L'État doit jouer un rôle d'intermédiaire entre les besoins extérieurs et nationaux, de façon à permettre une coopération internationale basée sur l'intérêt propre éclairé.²⁴⁶ Une approche tenant compte des biens publics mondiaux augmenterait l'efficacité de l'allocation de moyens dans la coopération internationale.

Dès lors que le développement n'est plus considéré comme un bien public essentiellement national, les BPM offrent de nouvelles pistes pour définir les intérêts communs. À l'heure où l'efficacité et l'efficience de l'aide au développement sont fréquemment mises en doute et où la solidarité internationale n'est plus une évidence pour tous, les biens publics mondiaux désignent les intérêts communs que, sous l'effet de la mondialisation, les pays développés sont de plus en plus amenés à partager avec ceux en développement²⁴⁷.

Quel peut être l'apport d'un programme axé sur le concept de biens publics mondiaux pour la coopération internationale traditionnelle ? Ce concept met non seulement en évidence, comme indiqué plus haut, la nécessité, dans un monde interdépendant, d'une approche commune dotée du financement voulu, mais il permet aussi de voir clairement comment y parvenir. Il existe différentes catégories de BPM : les BPM purs (disponibles pour tous et sans restriction), les BPM impurs (exclusion possible ou usage soumis à restriction), les BPM de clubs (exclusion possible et usage soumis à des restrictions) et

244 Nous nous demanderons plus loin si ce « ne peut pas » peut être lu comme « ne doit pas ».

245 R. Went, *Internationale Publieke Goederen* [Biens publics internationaux], publication en ligne no 41, Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), La Haye, janvier 2010, p. 12.

246 I. Kaul, *Global Public Goods and responsible sovereignty. Special report: collective self-interest*. The Broker, 1er juillet 2010.

247 R. Went, *Internationale Publieke Goederen* [Biens publics internationaux], publication en ligne no 41, Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), La Haye, janvier 2010, pp. 26-27.

les produits conjoints (ne débouchant que partiellement sur des BPM)²⁴⁸.

Types de biens publics mondiaux

Spillover range	Pure	impure	club	joint product
National	<ul style="list-style-type: none"> · Deterrence of enemies · Financial accounting standards 	<ul style="list-style-type: none"> · Surveillance of borders · Interstate highway 	<ul style="list-style-type: none"> · Extension services · Communication network 	<ul style="list-style-type: none"> · Education · Charitable activities
Regional	<ul style="list-style-type: none"> · Watershed management · Malaria cure 	<ul style="list-style-type: none"> · Pest control · Immunizing populations 	<ul style="list-style-type: none"> · Airports · Power grids 	<ul style="list-style-type: none"> · Peace keeping · Reducing acid rain
Global	<ul style="list-style-type: none"> · Curbing global warming · Limiting ozon shield depletion 	<ul style="list-style-type: none"> · Reducing organized crime · Limiting contagions 	<ul style="list-style-type: none"> · INTELSAT · Universal Postal Union 	<ul style="list-style-type: none"> · Protection of rain forest · (some forms of) foreign assistance

Arce et Sandler 2002, p.17.

Chacun peut bénéficier des BPM purs, même ceux qui ne participent pas financièrement (« les passagers clandestins ») ; ce qui explique que parfois chacun attende l'autre pour agir (dilemme du prisonnier), les coûts étant alors difficiles à évaluer et le mécanisme de marché pas assez efficace. Le fait que la fourniture des biens dépende, dans un grand nombre de cas, de la participation de tous les pays, où du moins de la plupart d'entre eux, entraîne une interdépendance comme pour le changement climatique. Il arrive même parfois que le processus entier soit condamné à l'échec si le « maillon faible » ne collabore pas, comme dans le cas de l'éradication des maladies contagieuses.

Le Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux a désigné en 2006 six BPM majeurs (ce qui a conduit à un élargissement du concept de biens publics utilisé par certains économistes), à propos desquels il a fait d'importantes recommandations²⁴⁹ :

248 Ibid., p. 15, pour une définition précise de ces catégories.

249 Groupe de travail international sur les biens publics mondiaux, Résoudre les problèmes mondiaux : la coopération internationale dans l'intérêt national, Rapport final, Stockholm 2006. Les membres n'ont cependant pas pu se mettre d'accord sur la définition du concept de biens publics mondiaux, ce qui a conduit à introduire la décharge de responsabilité suivante (p.ii) : « All but one of the members of the Task Force fully endorsed and signed off on this report. Inge Kaul did not. » Pour Inge Kaul, les BPM sont des biens qui *concernent* tous les pays et non, comme le rapport l'affirme, dont tous *bénéficient*. Ainsi, le régime de commerce multilatéral est considéré comme inéquitable par un grand nombre de pays en développement. Le terme de public implique qu'il y a interdépendance des pays dans la *consommation* des biens, et se distingue donc de son acception dans « biens d'utilité publique ». C'est, selon elle, pour cette raison que les pays en développement ont rejeté le rapport, signant ainsi l'échec du Groupe de travail financé par la France et la Suède.

- 1) prévention des maladies contagieuses ;
- 2) lutte contre le changement climatique ;
- 3) stabilité financière internationale ;
- 4) système de commerce international ;
- 5) paix et sécurité ;
- 6) connaissances.

Leur caractère public ne découle pas de leur nature même, mais dépend en grande partie de choix politiques.

D'après les études sur le sujet, le caractère public d'un bien est triplement fondé sur la prise de décision participative, la consommation généralisée et l'équité dans la répartition des recettes²⁵⁰. Par certains côtés, cette approche rejoint celle fondée sur les droits de l'homme, dont elle doit tenir compte en désignant également des biens publics potentiels : un bien est public non pas seulement parce qu'il est exclu par le marché, mais parce qu'une *décision politique a établi qu'il appartenait au domaine public*. L'eau par exemple peut être considérée autant comme un bien public que privé : des individus peuvent en être exclus et la consommation de l'un se fait au détriment de celle de l'autre, mais l'accès à l'eau peut devenir un bien public s'il est décidé que personne *ne doit* en être exclu²⁵¹. Ce qui ne signifie en aucun cas que la fourniture de ce service doive être « publique », c'est-à-dire organisée par l'État.

Les initiatives politiques, telles que proposées par le Groupe de travail sur les BPM, peuvent concerner :

- une stratégie visant à favoriser l'appropriation de la notion de biens publics mondiaux ;
- des structures incitatives en vue de parvenir à un consensus à l'échelle mondiale ; les négociations internationales constituent un « marché politique » ;
- une analyse des possibilités de fourniture des biens publics : quels acteurs se chargent de quel domaine ;
- la promotion de la production autonome de biens publics grâce à la technologie ;
- les biens publics mondiaux et nationaux s'inscrivant dans le prolongement les uns des autres, l'extension aux premiers de la responsabilité des ministères compétents ;
- des études de cas afin de dégager les meilleures pratiques, y compris l'évaluation de « fonds mondiaux liés au thème concerné ».

Il convient cependant de noter que la première priorité doit être l'acceptation du concept par les pays en développement, qui est encore loin d'être acquise. Aussi, si les Pays-Bas s'engagent en faveur des biens publics mondiaux, est-il souhaitable qu'ils orientent leur action sur le dialogue avec les pays en développement, petits et grands (comme la Chine), afin de parvenir à un consensus.

250 I. Kaul, R.U. Mendoza, *Advancing the Concept of Public Goods*, in I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, p. 92.

251 I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (eds), *Providing Global Public Goods, Managing Globalization*, Oxford University Press, 2003, pp. 2-26.

L'AIV recommande de relier les OMD aux biens publics mondiaux – la maîtrise des maladies contagieuses par exemple fait déjà partie des biens publics mondiaux. Cela confèrera une assise plus philosophique aux objectifs et permettra d'apporter une réponse claire à la question de la légitimité de la coopération au développement, à savoir que celle-ci porte sur des sujets qui nous concernent tous. La discussion pourra ainsi être menée en d'autres termes que « ici et là-bas » : tous les pays doivent œuvrer aux biens publics mondiaux.

Dans ce cadre, on peut faire la distinction entre biens publics mondiaux humains (normes mondiales) et naturels (la mer ou l'atmosphère). Les « biens du Millénaire » feront ainsi partie d'un cadre normatif international, permettant de mesurer les avancées vers un niveau acceptable pour tous.

Par ailleurs, les liens entre les différents objectifs apparaissent clairement lorsque ceux-ci sont envisagés sous l'optique des biens publics. Contrairement à la séparation préconisée par certains²⁵², il paraît plus logique de chercher à intégrer les agendas de l'APD et des BPM, sachant que les priorités en matière de biens publics divergent d'un pays à l'autre. L'AIV peut être consulté sur la façon de mener cette opération tout en prenant en compte la norme APD par exemple. Un tel système présente l'avantage de s'appliquer également à tous les pays²⁵³.

B.IV.3 Biens communs mondiaux

La lauréate du prix Nobel 2009, E. Östrom, a étudié comment les utilisateurs des mêmes ressources naturelles (zones de pêche ou pâturages), les « biens communs » ou « pool de ressources communes », parvenaient à en effectuer un usage collectif efficace²⁵⁴. Elle a réfuté la théorie traditionnelle selon laquelle, en l'absence de droits de propriété, l'usage collectif conduit automatiquement à une surconsommation, ce qui en nécessite la réglementation par les pouvoirs publics ou la privatisation de la source (« la tragédie des biens communs »)²⁵⁵. Les systèmes non publics de gestion collective de ressources communes se sont révélés beaucoup plus efficaces que les interventions publiques ou les solutions de marché, l'autonomie permettant souvent de mettre en place un ensemble raffiné de droits, responsabilités et sanctions individuels. Cette théorie peut être élargie au niveau planétaire et appliquée aux « biens communs mondiaux »

252 I. Kaul, *Global Public Goods: a key to achieving the Millennium Development Goals*, note de discussion, Troisième forum sur le développement humain, 2005, p. 10. Severino et Ray établissent eux aussi un distinguo entre BPM d'une part, et la promotion du bien-être humain et la réduction des inégalités, de l'autre. Cf. J. Severino et O. Ray, *La fin de l'APD : mort et renaissance d'une politique publique globale*, Centre pour le développement mondial, mars 2009 p. 26. C'est la volonté de préserver la norme de 0,7 % qui semble être à l'origine d'un tel distinguo.

253 Cf. également J. Martens, *Thinking ahead, Development models and indicators of wellbeing beyond the MDG's*, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, novembre 2010, p. 8.

254 Cf. E. Östrom, R. Gardner, J. Walker (eds), *Rules, Games and Common Pool Resources*, The University of Michigan Press, Ann Arbor: USA, 1994.

255 Lancée par le biologiste G. Hardin en 1968, cette théorie est encore enseignée à l'heure actuelle, bien qu'il ait été prouvé qu'elle ne tient pas, cf. C. Hess, E. Östrom, *Understanding Knowledge as a Commons*, MIT Press, décembre 2006, p. 11.

Les idées d'Östrom sont généralement reconnues comme une contribution importante des sciences politiques et de l'anthropologie à la réflexion sur la théorie économique. Elles permettent également de rapprocher les débats sur les ressources communes et les biens publics mondiaux, à cette différence près que les premières se basent sur les communautés locales et les seconds sur l'interdépendance mondiale. Les ressources communes forment en fait un système d'autogestion qui intervient au moment où les biens publics mondiaux (comme l'atmosphère) cessent d'être insaisissables pour devenir accessibles, avec les exigences qui en découlent en matière de gestion, de suivi et de protection²⁵⁶. En ce sens, elles constituent, dans les conditions mentionnées plus haut, un des possibles mécanismes de mise en œuvre des biens publics mondiaux, mais comportent également des biens publics impurs, dont l'usage par un individu se fait au préjudice de l'autre.

Östrom a défini sept principes afin de garantir le succès du système des ressources communes : (i) établir des règles régissant le droit à l'usage de la source, (ii) résoudre les conflits de façon appropriée, (iii) proportionner les charges pour l'entretien aux revenus de l'usage, (iv) laisser les usagers assumer la responsabilité du suivi et des sanctions, (v) graduer les sanctions en fonction de la fréquence de l'infraction, (vi) décider démocratiquement des règles et (vii) obtenir la reconnaissance explicite de la gestion autonome par les autorités²⁵⁷. Elle a formulé l'espoir que cette approche permettra de parvenir plus rapidement à la résolution d'autres problèmes, comme celui du climat²⁵⁸. La bonne gouvernance des biens communs dépend des conditions suivantes : 1) possibilité de comptage de l'utilisation des ressources 2) changements modérés, 3) existence de réseaux sociaux d'usagers se faisant confiance, et 4) exclusion facile de nouveaux usagers. Les dispositifs institutionnels devront donc tenir compte de ces paramètres²⁵⁹. Les connaissances peuvent elles aussi être vues comme des biens communs mondiaux. Suite à la révolution numérique, des communautés virtuelles sont apparues, qui ont défini leurs propres règles pour le partage et l'utilisation des informations²⁶⁰.

B.IV.4 Conclusions

L'AIV opte dans cet avis pour le renforcement de l'imbrication implicite des droits de l'homme dans le système de l'après-2015. En effet, si les huit objectifs actuels font tous référence à ces droits, ceux-ci n'y sont cependant pas explicitement ancrés. L'AIV aurait souhaité préconiser une approche s'appuyant sur les « Droits du Millénaire », mais il est conscient que, dans le monde d'aujourd'hui, cette option est sans doute politiquement irréalisable. Une telle approche présenterait cependant l'avantage d'être fondée sur les conventions internationales. Aussi l'AIV conseille-t-il ci-dessous de les intégrer autant que possible.

256 Ibid., p. 10.

257 Royal Swedish Academy of Sciences, *Economic governance, scientific background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel*, Stockholm, octobre 2009, p. 11.

258 New York Times, *Elinor Östrom and Oliver E. Williamson win Nobel in economic science*, 12 octobre 2009.

259 T. Dietz, E. Östrom, P. Stern, *The struggle to govern the Commons*, Science, Vol. 302, 1907, décembre 2003.

260 C. Hess, E. Östrom, *Understanding Knowledge as a Commons*, MIT Press, décembre 2006.

L'AIV recommande de relier les OMD aux biens publics mondiaux (BPM). L'angle d'attaque des intérêts partagés donne lieu à un débat moins moral, donc moins sensible, que celui de la revendication de droits, mais ne permet par contre pas de faire référence aux conventions internationales actuelles. Le défi est de parvenir à définir ce qu'on entend exactement par biens publics mondiaux ; s'agit-il de biens dont on ne *peut* ou dont on ne *doit* pas être exclu ? Un consensus international n'a pas encore été atteint à ce sujet. La réflexion scientifique tend vers la deuxième option ; la première est en partie fonction des possibilités techniques. Le terme de public ne renvoie en aucun cas à un « dispositif de l'État », mais s'applique au processus de consommation, de distribution et de prise de décision.

Droits de l'homme

Afin de préserver autant que possible l'approche ascendante et participative, l'AIV recommande d'intégrer comme suit au système de l'après-2015 l'approche des droits de l'homme de la coopération au développement :

1. incorporer le plus possible les principes de participation, de non-discrimination, de dignité humaine et de redevabilité. Prévoir un préambule énonçant des principes directeurs en matière de droits de l'homme, de genre et d'autres domaines (cf. « biens communs publics »). Élaborer le système de l'après-2015 selon un processus participatif ;
2. introduire des liens explicites avec d'importants accords en matière de droits de l'homme bénéficiant d'un large soutien, comme dans l'OMD 2 (référence à « Vienne »), dans l'OMD 3 (référence à « Beijing ») ou l'OMD 5 (référence au « Caire ») ;
3. scinder les indicateurs en fonction des différents groupes de revenus, les plus favorisés et les plus défavorisés, pour faire apparaître les inégalités (participation) ;
4. scinder les indicateurs suivant les différents groupes cibles, de façon à faire apparaître les groupes oubliés, notamment les peuples autochtones, (non-discrimination) ;
5. poursuivre la mesure de la pauvreté dans ses diverses dimensions ; cela augmente la pression sur les autorités en matière de redevabilité, d'autant plus si les inégalités, par exemple concernant le genre ou les groupes cibles, font l'objet de ces mesures ;
6. utiliser des indicateurs pour l'évaluation de l'efficacité de l'État et de ses institutions, afin de mieux dégager les chances de réalisation de l'état de droit ;
7. mener un débat international sur l'effet extra-territorial des droits civils et politiques ainsi que sociaux, économiques et culturels.

Biens publics mondiaux

Les BPM doivent jouer un rôle capital dans le système de l'après-2015 :

1. établir un lien entre les objectifs du futur système et les BPM, c'est-à-dire les questions concernant chaque individu et dont personne ne doit être exclu. Tous les pays doivent participer à la réalisation des objectifs mondiaux, par le biais de mesures nationales, mais aussi par celui de la coopération au développement et de l'harmonisation des politiques. La définition des biens publics est une décision politique. L'AIV peut être consulté sur la façon de mener cette opération tout en prenant en compte la norme APD par exemple. La discussion ne doit pas être guidée par les possibilités ou difficultés de financement (la mise en œuvre n'intervient qu'une fois la stratégie définie) ;
2. intégrer autant que possible dans la définition de la nouvelle stratégie la réalisation des six principaux BPM retenus par le Groupe de travail international de 2006 :
 1. prévention des maladies contagieuses ;
 2. lutte contre le changement climatique ;
 3. stabilité financière internationale ;
 4. système de commerce international ;
 5. paix et sécurité internationales ;
 6. connaissances ;

3. mener un dialogue avec les pays en développement, grands et petits, afin de bien définir la notion de BPM, actuellement controversée à l'international. Les pays sont particulièrement méfiants envers tout ce qui risque de porter atteinte à leur souveraineté. Certains pays émergents (l'Inde, le Brésil et l'Afrique du Sud) sont plutôt favorables au concept – si l'application en reste limitée ;
4. lancer un débat international autour de la notion de « souveraineté responsable » – l'État sert d'intermédiaire entre le national et l'international – afin de favoriser l'appropriation de la nouvelle stratégie en matière d'OMD tant par les donateurs que par les bénéficiaires de l'aide et de montrer clairement aux citoyens la nécessité de la coopération internationale ;
5. encourager la création d'un « groupe de travail international sur la souveraineté responsable », représentant également les pays en développement.

Biens communs publics

Se basant sur l'étude des biens communs publics (une ressource utilisée collectivement par un groupe de personnes), Östrom (2009) a analysé les relations non marchandes au sein de l'économie. L'AIV recommande de prendre en compte ses conclusions (qui s'appuient sur des expériences d'administration locale collective) dans le chapitre « gouvernance mondiale » du système de l'après-2015. Cela implique d'y incorporer, avec les adaptations nécessaires, les sept principes qu'elle a définis en vue d'une bonne gouvernance :

1. réglementer la revendication des droits ;
2. résoudre les conflits de façon appropriée ;
3. proportionner les charges pour l'entretien aux revenus de l'usage ;
4. donner la responsabilité du suivi et des sanctions aux usagers mêmes ;
5. graduer les sanctions en fonction de la fréquence de l'infraction ;
6. assurer une prise de décision démocratique concernant les règles ;
7. obtenir la reconnaissance explicite de la gestion autonome par les autorités.

B.V Vers une nouvelle gouvernance mondiale

B.V.1 Gouvernance mondiale et société de réseaux

Selon l'AIV, la mise en place d'une nouvelle gouvernance mondiale pourra être propice au système de l'après-2015 car les institutions actuelles, basées sur une réalité économique et politique datant de 60 ans, se sont avérées insuffisantes à gérer les interdépendances accrues et à faire face aux crises. Les réformes, introduites au coup par coup, sont souvent incohérentes.

Le nouveau système devrait être déterminé par des droits et des obligations communs, modulés en fonction du niveau de développement. Les organisations internationales doivent se recentrer sur le cœur de leur mandat afin d'éviter l'actuel chevauchement des activités. Il faudrait mettre en place de nouvelles instances, dotées d'une meilleure représentativité, dans les domaines de la régulation financière, de l'endettement, du transfert technologique, du climat et de la migration, notamment de main d'œuvre²⁶¹.

Outre les relations entre États, la notion de gouvernance mondiale renvoie également

261 Département des affaires économiques et sociales de l'ONU (DAES), Étude sur la situation économique et sociale dans le monde, 2010 : De nouveaux outils pour le développement, New York, mai 2010, chapitre 6.

aux réseaux d'ONG, à la circulation des citoyens et aux entreprises transnationales²⁶². Plus généralement, les institutions officielles ne sont pas les seules à pouvoir encourager à l'échelle mondiale la coopération, la paix, le développement durable et la démocratie. Les dispositifs informels ont, eux aussi, un rôle certain à jouer à cet égard²⁶³.

Cohérence entre politiques nationale et mondiale

L'appel, à partir d'une analyse théorique, en faveur d'une action fondée sur la souveraineté responsable, les biens publics mondiaux et la gouvernance mondiale se double d'un plaidoyer, s'appuyant sur la pratique, pour une approche nouvelle de la coopération au développement. Ce discours est tenu dans des ouvrages à caractère journalistique comme ceux de Dambisa Moyo (*Dead Aid*, 2009) ou du diplomate néerlandais Van Kesteren, qui affirme que l'augmentation du nombre de donateurs a fait sombrer l'aide « dans le désordre²⁶⁴ ». Il constate que même dans des pays « chouchous » des donateurs comme la Tanzanie, la Déclaration de Paris est restée en grande partie sans effet. Selon une récente analyse consacrée à « l'action hypercollective », ²⁶⁵ la Déclaration se base trop largement sur un modèle aujourd'hui dépassé, visant la coordination de l'aide *traditionnelle* fournie par des donateurs bilatéraux ou multilatéraux. Or à l'heure actuelle, l'aide émane de plus en plus de la société civile, des citoyens, des entreprises, de fonds multilatéraux spéciaux (consacrés à un seul thème) et de nouveaux bailleurs tels que la Chine et le Brésil (qui ne sont pas membres de l'OCDE). Le retour à l'ancien modèle est impossible, car ce serait nier la réalité sociale. L'alternative, créer un gigantesque dispositif de coordination s'appliquant à l'ensemble de l'aide, est une entreprise coûteuse qui risque de devenir un but en soi. Le dernier rapport du WRR, *Aan het buitenland gehecht* [Attaché à l'international], s'appuie, lui, sur l'idée d'une société de réseaux²⁶⁶. L'AIV estime qu'il est effectivement plus réaliste de considérer la société actuelle comme un organisme où des réseaux temporaires jouent un rôle accru.

L'idée de ne fournir qu'un soutien budgétaire sur la base d'une stricte répartition des tâches entre donateurs s'est avérée irréalisable dans la pratique. Les pays en développement disposant d'une bonne capacité institutionnelle choisissent déjà eux-mêmes leur donateur et décident de l'objectif de la coopération ; en revanche, les États fragiles, qui ne possèdent souvent pas les structures nécessaires à une bonne reddition des comptes, ont surtout intérêt à renforcer leurs capacités. Dans certains cas « idéals », l'aide budgétaire collective peut être une bonne solution.

262 Commission on Global Governance (CGG), *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995.

263 Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), *Minder pretentie, meer ambitie, ontwikkelingshulp die verschil maakt* [Moins de prétention, plus d'ambition, la coopération au développement qui fait la différence], Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, p. 249.

264 K. van Kesteren, *Verloren in Wanorde* [Perdue dans le désordre], KIT Publishers : Amsterdam, 2010.

265 J. Severino and O. Ray, La fin de l'APD (II) : la naissance de l'action hypercollective, Centre pour le développement mondial, Document de travail 218, juin 2010, p. 3.

266 Conseil scientifique de la politique gouvernementale (WRR), *Aan het buitenland gehecht* [Attaché à l'international], Amsterdam University Press, Amsterdam, 2010, pp. 12-14.

Se pose donc la question de savoir quelle approche est la plus efficace. L'augmentation du nombre d'acteurs permet d'être plus facilement en contact avec les personnes à qui l'aide est destinée. Cependant, la décentralisation de la prise de décision qui en découle, implique qu'il n'y a plus d'arbitre, ce qui est un gros inconvénient²⁶⁷.

J. Severino et O. Ray proposent, quant à eux, de réguler l'avalanche de projets autant que possible au moyen de mesures législatives ou d'incitation, de normes internationales, de plateformes d'information et de partenariats. Ils estiment que l'amélioration de l'aide passe par une meilleure information du public sur la nécessité de la coopération internationale, par la consultation sérieuse des bénéficiaires finaux dans le cadre des évaluations et par la coopération dans l'usage des indicateurs d'impact²⁶⁸. Afin d'encourager les donateurs à améliorer leur stratégie, ils suggèrent d'introduire un indice permettant de comparer l'impact de leur action (par analogie à l'outil d'évaluation utilisé dans le domaine de la microfinance).

De telles initiatives ne peuvent cependant se développer qu'au sein d'un cadre normatif, encore imparfait actuellement. Le système à prévoir pour l'après-2015 pourrait remplir ce rôle, à condition d'être conçu comme un ensemble d'objectifs communs s'appuyant sur une véritable vision du développement et non comme une simple armature pour l'allocation de fonds²⁶⁹. Cela implique dans un certain sens d'accepter de redistribuer les richesses afin de favoriser un monde socioéconomique plus sain. En effet, la demande et l'emploi à l'échelle mondiale peuvent aussi provenir de pays à faible revenu, d'autant plus que la croissance de la population y est importante (notamment en Afrique). Pour reprendre les mots de la directrice de la Banque mondiale lors du G20 en Corée, nous n'avons pas le choix, c'est « couler ou nager ensemble »²⁷⁰. La mise en place d'un cadre nouveau ouvrirait la voie à une approche révisée de la coopération internationale, prioritairement fondée sur un niveau minimum de subsistance. Cela implique que chacun prenne ses responsabilités devant la marche de la mondialisation et les déséquilibres qu'elle entraîne dans certaines régions de la planète²⁷¹.

Dans cette optique, un rôle nouveau devrait incomber aux institutions multilatérales, axé non plus sur la mise en œuvre de programmes et de projets mais sur la gestion des donateurs : rassembler les financements, concevoir une vision stratégique, définir des projets avec les intéressés pour les attribuer ensuite à des donateurs (ou autres acteurs), qui auront soumissionné, de préférence au sein d'une structure de coopération (comparable au système appliqué par le Fonds fiduciaire UE-Afrique pour

267 J. Severino and O. Ray, *La fin de l'APD (II) : la naissance de l'action hypercollective*, Centre pour le développement mondial, Document de travail 218, juin 2010, pp. 4-11.

268 *Ibid.*, pp. 34-35.

269 *Ibid.*, p. 41.

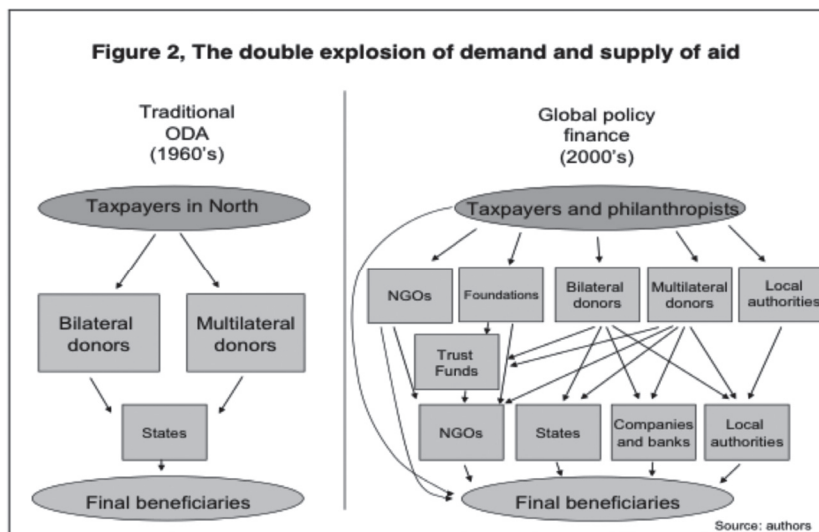
270 N. Okonjo-Iweala, directrice exécutive de la Banque mondiale, Discours à la Conférence sur la croissance post-crise et le développement, Busan, Corée, *Why the G20 should be interested in the Development of the G-160+*, 11-12 novembre 2010.

271 J. M. Severino, *Millennium Development Goals: looking beyond 2015*. Blog on <ID4D.org>, 2007.

les infrastructures)²⁷². Une telle initiative permettrait de parer à l'objection souvent entendue concernant l'absence de contrôle dans l'attribution des fonds des bailleurs aux institutions multilatérales et de tenir compte des connaissances spécifiques des donateurs bilatéraux tout en augmentant la valeur ajoutée de la société civile (proche du bénéficiaire) et l'implication des citoyens mêmes²⁷³.

B.V.2 Financement mondial

Au cours des années, le financement du développement est devenu de plus en plus complexe. Développement rime de moins en moins avec APD (voir schéma ci-dessous). Maintes dépenses faites au titre de l'APD n'en relèvent pas, alors qu'à l'inverse, certaines activités de développement sont réalisées grâce à des moyens autres que ce mode de financement.



Si, en outre, les biens publics mondiaux sont intégrés à l'analyse et au débat sur les ressources du développement, le tableau se complique encore. On peut alors faire la distinction entre aide sociale, aide économique et biens publics mondiaux, qui incluent la lutte contre les maux publics mondiaux, à savoir les effets négatifs des politiques nationales sur les autres pays. Au-delà des désaccords que suscitera sans doute la définition des différentes catégories, il serait tout de même plus judicieux de s'appuyer sur un aperçu de tous les flux de financement futurs et de ne plus se concentrer sur la seule APD.

L'attention accrue accordée aux biens publics mondiaux impose donc de préciser les activités à financer et les modalités de ce financement, ces dernières se prêtant parfois mieux à tel ou tel type d'activité. Ainsi des voix s'élèvent-elles depuis un certain temps en vue de la recherche de méthodes innovantes pour le financement des biens publics mondiaux. Le Groupe de travail sur les transactions financières internationales pour le développement recommande l'introduction d'une taxe mondiale

272 J. Severino and O. Ray, La fin de l'APD (II) : la naissance de l'action hypercollective, Centre pour le développement mondial, Document de travail 218, juin 2010, pp. 36-40.

273 Ibid., p. 31.

sur les transactions en devises²⁷⁴. D'influence réduite sur le volume d'échanges, cette mesure garantirait d'importants revenus, un flux durable et contribuerait à la stabilité des prix. L'introduction d'une telle taxe est loin de faire l'unanimité à l'international. L'ouvrage *The New Public Finance, Responding to Global Challenges*²⁷⁵ présente d'autres exemples d'innovation financière, de même qu'une étude de l'ONU²⁷⁶ qui examine des propositions comme la taxe environnementale, la taxe Tobin, le ciblage sur le développement des droits de tirage spéciaux, la création d'une facilité financière internationale, les donations privées, une loterie mondiale, les virements par les migrants, etc. Un exposé plus étendu des possibilités de financement dépasserait le cadre du présent avis.

B.V.3 Conclusions

L'AIV estime que le modèle prévu pour l'après-2015 doit également comprendre la présentation d'un meilleur système de gouvernance mondiale incluant les aspects de financement. Son élaboration pourra s'appuyer sur les théories récentes en matière de biens publics mondiaux et de développement institutionnel (comme nous l'avons montré au chapitre précédent).

Gouvernance mondiale

L'AIV conclut qu'il est vain de chercher à mettre en place un scénario idéal de coordination des donateurs. Plus réaliste est de considérer la société actuelle comme un organisme où les réseaux temporaires jouent un rôle accru et, loin de remplacer les structures existantes, se positionnent au contraire à leurs côtés. Dans ce contexte, la définition de normes reste capitale, tant entre États qu'avec les organisations multilatérales, les citoyens, les entreprises et la société civile. Cela impose :

- de définir un nouveau système d'OMD qui puisse servir, pour tous les acteurs, de cadre normatif en matière de coopération internationale ;
- d'impliquer les institutions multilatérales dans la gestion des donateurs (et pas seulement des programmes) et de les recentrer sur le cœur de leur mission ;
- de remodeler le G20, de sorte que des régions comme l'Afrique ou les pays les moins avancés puissent faire entendre leur voix dans la prise de décision au niveau mondial ;
- de reformuler l'OMD 8 en y intégrant un programme de gouvernance mondiale clair et cohérent ;
- de mettre à l'ordre du jour d'un nouveau programme l'accroissement, dans les pays donateurs, de la cohérence entre efforts et dépenses de développement d'une part et réforme des systèmes économiques et financiers de l'autre.

274 Rapport du comité d'experts à l'intention du groupe de travail de haut niveau sur les transactions financières internationales pour le développement, *Mondialiser la solidarité : arguments en faveur des contributions financières*, Paris, juin 2010. Ces options ont été confrontées à d'autres, telles qu'une taxe sur les activités du secteur financier, le prélèvement de la TVA sur les services financiers, une taxe sur les transactions financières et des taxes nationales sur les propres devises.

275 I. Kaul et P. Conceição, *The new public finance, responding to Global Challenges*, publié pour le PNUD par Oxford University Press : Oxford/New York, 2006, p. 49.

276 Atkinson, A.B. (ed.), *New sources of Development Finance*, UNU-WIDER Oxford University Press: Oxford, 2005.

Financement

L'AIV conclut qu'à l'heure actuelle les financements au titre de l'APD et ceux au titre des biens publics mondiaux se confondent. En marge de l'APD, les idées de formes innovantes de financement se multiplient, formes qui conviennent plus ou moins bien selon le type de bien public. Cela impose :

- de faire la distinction entre les biens publics mondiaux pour lesquels l'APD est approprié et ceux pouvant être financés autrement.

Demande d'avis

Ministère des Affaires étrangères
Direction Efficacité et Cohérence

F. Korthals Altes
Président du Conseil consultatif pour les questions internationales
Postbus 20061
2500 EB La Haye

Date : 18 novembre 2010
Objet : Demande d'avis « Agenda du développement après 2015 »

Référence : DEC/OC-175/10

En 2000, à New York, les membres des Nations unies ont adopté à l'unanimité la Déclaration du Millénaire. Avec les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), celle-ci fixait, pour la première fois dans l'histoire, des buts de développement mesurables pour l'année 2015. Dix ans plus tard, force est de constater que le bilan est positif. Le sommet sur les OMD qui s'est tenu en septembre à New York a permis de dresser un état des lieux et de considérer comment accélérer la progression au cours des cinq années à venir.

L'agenda du développement pour l'après-2015 fait déjà l'objet de débats internationaux auxquels les Pays-Bas participent.

C'est dans ce contexte que je prie l'AIV d'émettre un avis qui permettra au gouvernement de définir sa position sur cette question, étant entendu que la politique néerlandaise à l'égard des OMD dans la période 2011-2015 n'entre pas dans le champ de cette demande. J'invite le Conseil à présenter au gouvernement les atouts et les faiblesses de l'approche actuelle et à dessiner les contours d'une éventuelle nouvelle approche, pour autant que ceux-ci se dégagent déjà des débats que je viens d'évoquer et de publications comme le rapport du WRR « Moins de prétention, plus d'ambition ».

Dans la présente phase, j'estime qu'une analyse exploratoire est la plus utile, tout en me réservant la possibilité de solliciter un avis complémentaire à un stade ultérieur.

Dans sa réponse au rapport du WRR, l'AIV indiquait que l'approche des OMD est à considérer comme une réaction au Consensus de Washington et aux programmes d'ajustement structurel. Dès les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, des méthodes de mesure de la prospérité et du bien-être basées sur des données autres que purement économiques étaient à l'étude. Les valeurs de dignité et d'épanouissement de l'individu étaient alors évoquées. Ces éléments de réflexion, qui ont conduit au lancement en 1990 de la série de Rapports sur le développement humain, ont également influencé les récents travaux de la commission Stiglitz.

La Déclaration du Millénaire a eu un effet mobilisateur. Le développement fait désormais l'objet d'un large consensus international. Les OMD ont permis de signaler différents problèmes persistants qui freinent le développement, tels que la condition des femmes, le VIH/sida et la mortalité maternelle. Les résultats dans les domaines de l'enseignement et de la santé sont particulièrement satisfaisants.

Il est toutefois reproché régulièrement au cadre actuel des OMD de négliger l'agenda économique, la bonne gouvernance, la participation, l'appropriation et d'autres dimensions politiques déterminantes pour le développement. Les critiques portent également sur les modalités de la mise en œuvre des OMD : les principes sur l'efficacité de l'aide énoncés notamment dans la Déclaration de Paris sont parfois insuffisamment appliqués.

Je prie l'AIV d'examiner les questions formulées ci-dessous tant du point de vue des pays en développement que de celui des donateurs.

Enseignements tirés

Question centrale : quel a été l'apport de la Déclaration du Millénaire et du concept d'OMD en termes de développement ?

Pour y répondre, les questions intermédiaires suivantes pourraient être abordées :

- La Déclaration du Millénaire a-t-elle eu suffisamment de succès dans sa lutte contre les problèmes qui freinent voire bloquent le développement ?
- La Déclaration du Millénaire a-t-elle contribué à renforcer l'attention portée à la pauvreté ?
- Quels sont les avantages et inconvénients de la formulation choisie pour les objectifs ? S'agissant des inconvénients, est-il possible de se pencher également sur les aspects négligés ces dix dernières années ?
- Dans quelle mesure le concept d'OMD a-t-il influencé la politique des donateurs, en termes d'allocation des moyens et de choix des thèmes et des secteurs ? Dans quelle mesure les pays en développement ont-ils pu peser sur le processus décisionnel des donateurs ? La Déclaration du Millénaire et les OMD ont-ils donné lieu à un processus commun à tous les pays signataires ?
- Dans quelle mesure la formulation universelle des objectifs a-t-elle généré une mise en œuvre spécifique par pays ? Quelles en ont été les conséquences pour l'appropriation par les pays de leur processus de développement ?
- Le concept d'OMD a-t-il contribué à renforcer la cohérence des politiques de développement et la coordination de l'aide ? Si tel est le cas, dans quelle mesure ?
- Quelle a été l'influence du concept d'OMD sur l'élaboration et la mise en œuvre du programme de développement des donateurs et des pays partenaires ?
- Dans quelle mesure la Déclaration du Millénaire a-t-elle contribué à la mobilisation des ressources financières (norme de 0,7 %) ?

Vers une autre approche ?

En 2000, les signataires de la Déclaration se plaçaient dans la perspective d'une période de 25 ans à compter de 1990. Mais l'échiquier international s'est considérablement modifié au cours des dix dernières années et différentes crises, étroitement imbriquées, se sont produites. On peut se demander si tous les pays en développement peuvent rester suffisamment maîtres de leurs politiques dans un contexte de crises transfrontalières. Pour certains d'entre eux, la marge de manœuvre semble plutôt se restreindre. En conséquence, il paraît logique d'établir un lien encore plus fort entre les objectifs de développement et les

défis mondiaux tels que la sécurité, l'ordre juridique, la santé publique, l'environnement, l'eau et le climat, le commerce et le renforcement des connaissances. La question est de savoir quelles en sont les implications pour un nouvel agenda.

Je demande à l'AIV d'effectuer une étude objective des thèmes émergeant dans la réflexion internationale sur le développement afin de présenter au gouvernement les possibles contours d'un nouvel agenda international du développement, qui soit motivant, mobilisateur et basé sur le consensus entre le Nord et le Sud.

Compte tenu de l'analyse des enseignements tirés, des mutations dans le contexte mondial et des tendances actuelles de la réflexion internationale sur le développement, l'AIV estime-t-il que les modalités de définition de l'agenda international du développement après 2015 seront différentes ?

Il pourrait à cet égard poser les questions intermédiaires suivantes :

- Quelles idées le concept et le processus de développement suscitent-ils actuellement au niveau international ? Selon l'AIV, ces idées peuvent-elles servir de point de départ pour un nouveau programme mondial en matière de développement ? Pourquoi ? Ou l'AIV estime-t-il que l'approche actuelle doit être conservée (éventuellement avec quelques modifications) ?
- Dans quelle mesure les questions liées à l'interdépendance, comme la répartition des biens publics mondiaux et leur accès, peuvent-elles servir de fondement à la formulation des objectifs de développement après 2015 ? Et quelle serait alors la place de la coopération au développement ?

Je vous saurais gré d'avoir achevé cet avis en février 2011.

Ben Knapen
Ministre des Affaires européennes et de la Coopération internationale

Abréviations

ADPIC	Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AIV	Conseil consultatif pour les questions internationales
APD	Aide publique au développement
BPM	Biens publics mondiaux
CAD	Comité d'aide au développement
CGD	Centre pour le développement mondial
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations unies sur le VIH/sida
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMC	Organisation mondiale du commerce
PIB	Produit intérieur brut
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PPA	Parité de pouvoir d'achat
PPTTE	Pays pauvres très endettés
RNB	Revenu national brut
RNN	Revenu national net
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
TIC	Technologies de l'information et de la communication
UE	Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
WRR	Conseil scientifique de la politique gouvernementale

Liste officielle des OMD

Les objectifs et indicateurs en *italique* ont été rajoutés après 2001.

** objectif ou indicateur inclus aux OMD initiaux mais rattaché par la suite à un autre objectif ou indicateur

Liste officielle des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) <i>en vigueur au 15 janvier 2008</i>	
Objectifs et cibles (de la Déclaration du Millénaire)	Indicateurs de suivi des progrès accomplis
Objectif 1 : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim	
Cible 1.A : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour	1.1 Proportion de la population vivant avec moins de 1 dollar par jour (PPA) ¹ 1.2 Indice d'écart de la pauvreté 1.3 Part du quintile le plus pauvre de la population dans la consommation nationale
<i>Cible 1.B : Assurer le plein-emploi et la possibilité pour chacun, y compris les femmes et les jeunes, de trouver un travail décent et productif</i>	1.4 <i>Taux de croissance du PIB par personne occupée</i> 1.5 Ratio emploi/population 1.6 Proportion de la population occupée disposant de moins de 1 dollar PPA par jour 1.7 Proportion de travailleurs indépendants et de travailleurs familiaux dans la population occupée
Cible 1.C : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim	1.8 Prévalence de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans 1.9 Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique
Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous	
Cible 2.A : D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	2.1 Taux net de scolarisation dans le primaire 2.2 Proportion d'écoliers ayant commencé la première année d'études primaires qui terminent l'école primaire 2.3 Taux d'alphabétisation des 15-24 ans, femmes et hommes
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	
Cible 3.A : Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	3.1 Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 3.2 Proportion des femmes salariées dans le secteur non agricole 3.3 Proportion des sièges occupés par les femmes au parlement national
Objectif 4 : Réduire la mortalité des enfants	
Cible 4.A : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	4.1 Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 4.2 Taux de mortalité infantile 4.3 Proportion d'enfants d'1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle	
Cible 5.A : Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle	5.1 Taux de mortalité maternelle 5.2 Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié

1 Pour suivre l'évolution de la pauvreté dans les différents pays, il convient d'utiliser, lorsqu'ils existent, des indicateurs fondés sur les seuils de pauvreté nationaux. Tous les indicateurs doivent être ventilés, dans la mesure du possible, par sexe et par zone urbaine et rurale

<p><i>Cible 5.B : Rendre l'accès à la médecine procréative universel d'ici à 2015</i></p>	<p>5.3 Taux de contraception** 5.4 Taux de natalité parmi les adolescentes 5.5 Couverture des soins prénatals (au moins une visite et au moins quatre visites) 5.6 Besoins non satisfaits en matière de planification familiale</p>
<p>Objectif 6 : Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies</p>	
<p><i>Cible 6.A : D'ici à 2015, avoir enrayer la propagation du VIH/sida et commencé à inverser la tendance actuelle</i></p>	<p>6.1 Taux de prévalence du VIH dans la population âgée de 15 à 24 ans 6.2 Utilisation d'un préservatif lors du dernier rapport sexuel à haut risque 6.3 Proportion de la population âgée de 15 à 24 ans ayant des connaissances exactes et complètes au sujet du VIH/sida 6.4 Taux de scolarisation des orphelins par rapport aux non-orphelins âgés de 10 à 14 ans</p>
<p><i>Cible 6.B : D'ici 2010, assurer à tous ceux qui en ont besoin l'accès aux traitements contre le VIH/sida</i></p>	<p>6.5 <i>Proportion de la population au stade avancé de l'infection par le VIH ayant accès à des médicaments antirétroviraux</i></p>
<p><i>Cible 6.C : D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencé à inverser la tendance actuelle</i></p>	<p>6.6 Incidence du paludisme et taux de mortalité due à cette maladie 6.7 Proportion d'enfants de moins de 5 ans dormant sous des moustiquaires imprégnées d'insecticide 6.8 Proportion d'enfants de moins de 5 ans atteints de fièvre traités aux moyens de médicaments antipaludéens appropriés 6.9 Incidence, prévalence de la tuberculose et taux de mortalité due à cette maladie 6.10 Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre d'un traitement direct à court terme et sous observation</p>
<p>Objectif 7 : Assurer un environnement durable</p>	
<p><i>Cible 7.A : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et programmes nationaux et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales</i></p> <p><i>Cible 7.B : Réduire la perte de la biodiversité et atteindre d'ici à 2010 une diminution significative du taux de perte</i></p>	<p>7.1 Proportion de zones forestières 7.2 Émissions de CO2 (total, par habitant et pour un dollar du PIB, en PPA) 7.3 <i>Consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone</i> 7.4 <i>Proportion de stocks de poissons vivant dans des milieux biologiques sains</i> 7.5 <i>Proportion de ressources d'eau totales utilisées</i> 7.6 <i>Proportion de zones terrestres et marines protégées</i> 7.7 <i>Proportion d'espèces menacées d'extinction</i></p>
<p><i>Cible 7.C : Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base</i></p>	<p>7.8 Proportion de la population utilisant une source d'eau potable améliorée 7.9 Proportion de la population utilisant des infrastructures d'assainissement améliorées</p>
<p><i>Cible 7.D : Améliorer sensiblement, d'ici à 2020, les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis</i></p>	<p>7.10 Proportion de citoyens vivant dans des taudis</p>

Objectif 8 : Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

<p>Cible 8.A : Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, réglementé, prévisible et non discriminatoire</p> <p>Comprend un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, au niveau tant national qu'international</p> <p>Cible 8.B : Répondre aux besoins particuliers des pays les moins avancés</p> <p>Suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés, l'application d'un programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (PPTTE) 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</p> <p>Cible 8.C : Répondre aux besoins particuliers des pays en développement sans littoral et des petits États insulaires en développement (en appliquant 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)</p> <p>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 viable à long terme</p>	<p><i>Certains des indicateurs ci-après sont évalués séparément dans les cas des pays les moins avancés (PMA) de l'Afrique, des pays sans littoral et des petites États insulaires en développement</i></p> <p><u>Aide publique au développement (APD)</u></p> <p>8.1 Montant net de l'APD totale et en faveur des pays les moins avancés, en pourcentage du revenu national brut des pays donateurs du CAD/OCDE</p> <p>8.2 Proportion de l'APD bilatérale totale des pays du CAD/OCDE, par secteur, consacrée aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement)</p> <p>8.3 Proportion de l'APD bilatérale des pays du CAD/OCDE qui n'est pas liée</p> <p>8.4 APD reçue par les pays en développement sans littoral en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p>8.5 APD reçue par les petits États insulaires en développement en pourcentage de leur revenu national brut</p> <p><u>Accès aux marchés</u></p> <p>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</p> <p>8.7 Droits de douane moyens appliqués par les pays développés aux produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement</p> <p>8.8 Estimation des subventions aux produits agricoles dans les pays de l'OCDE en pourcentage de leur produit intérieur brut</p> <p>8.9 Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales</p> <p><u>Viabilité de la dette</u></p> <p>8.10 Nombre total de pays ayant atteint leurs points de décision et nombre total de pays ayant atteint leurs points d'achèvement (cumulatif) dans le cadre de l'Initiative PPTTE</p> <p>8.11 Allègement de la dette annoncé au titre de l'initiative PPTTE et de l'Initiative IADM</p> <p>8.12 Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services</p>
<p>Cible 8.A : En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement</p>	<p>8.13 Proportion de la population pouvant se procurer les médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement</p>
<p>Cible 8.F : En coopération avec le secteur privé, faire en sorte que les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, soient accordés à tous</p>	<p>8.14 Nombre de lignes fixes, pour 100 habitants</p> <p>8.15 Abonnés à un service de téléphonie mobile, pour 100 habitants</p> <p>8.16 Nombre d'utilisateurs d'Internet, pour 100 habitants</p>

Source : PNUD, *Beyond the Mid-point: achieving the Millennium Development Goals*, janvier 2010.

Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée

« Pour pouvoir atteindre notre objectif général, soit parvenir à une croissance forte, durable et équilibrée et faire en sorte que l'économie soit plus solide et résiliente, au profit de tous, nous devons rétrécir l'écart en matière de développement et réduire la pauvreté. »

~Déclaration de Toronto, 26 et 27 juin 2010

Dans la foulée du choc économique le plus sévère de l'histoire récente, le G20 a la possibilité de contribuer à la reconstruction de l'économie mondiale sous une forme propice à une croissance forte, durable, inclusive et résiliente. Par l'intermédiaire du Consensus de Séoul en matière de développement pour une croissance partagée, nous cherchons à apporter une valeur ajoutée aux engagements existants en matière de développement et à les compléter, en particulier ceux pris lors de la récente réunion plénière de haut niveau sur les objectifs du Millénaire pour le développement et dans d'autres tribunes.

Raisons pour lesquelles la croissance doit être partagée

Au sommet de Pittsburgh, nous avons convenu de travailler ensemble dans le cadre d'un processus sans précédent d'évaluation mutuelle pour assurer que, collectivement, nos politiques économiques individuelles débouchent sur une croissance forte, durable et équilibrée. Ce Cadre est né de la reconnaissance que le monde doit trouver de nouveaux moteurs de demande globale et des sources de croissance mondiale plus durables pour qu'il puisse jouir de niveaux de prospérité continus. Nous reconnaissons que la nécessité de rehausser le rôle des pays en développement et des pays à faible revenu en particulier constitue un élément crucial de cet exercice, et ce, pour les raisons suivantes :

- Premièrement, parce que la prospérité doit être partagée pour pouvoir être maintenue.
- Deuxièmement, parce que nous reconnaissons que l'incidence de la récente crise a mis en évidence une interdépendance mondiale qui touche de manière disproportionnée les populations vulnérables des pays les plus pauvres. On estime que, à la suite de la récente crise, 64 millions de personnes de plus vivront dans l'extrême pauvreté (c.-à-d. qu'ils vivront avec moins de 1,25 \$US par jour) d'ici la fin de 2010. Nous avons donc une responsabilité à assumer.
- Troisièmement parce que le G20, en tant que principal forum pour notre coopération économique internationale, a un rôle à jouer pour compléter les efforts des pays donateurs, du système des Nations unies, des banques multilatérales de développement (BMD) et d'autres organismes pour aider les pays en développement, particulièrement les pays à faible revenu, à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Notre rôle doit être en lien avec notre mandat sur la coopération économique mondiale et reconnaître que des niveaux invariablement élevés de croissance inclusive dans les pays en développement, et notamment dans les pays à faible revenu, sont essentiels, sinon suffisants, pour éradiquer l'extrême pauvreté.
- Quatrièmement, parce que le reste de l'économie mondiale, dans sa quête pour diversifier les sources de la demande mondiale et les destinations pour investir les surplus, a besoin que les pays en développement et les pays à faible revenu deviennent de nouveaux pôles de croissance mondiale – comme les marchés émergents à croissance rapide le sont devenus dans un passé récent.

Notre objectif primordial d'aider les pays à faible revenu à améliorer et à maintenir les niveaux et la qualité de la croissance, réduisant ainsi la pauvreté, améliorant les droits de la personne et créant des emplois décents, nécessite le renforcement des relations entre les pays à revenu élevé, à revenu intermédiaire et à faible revenu. Cela implique de promouvoir un développement économique, social et environnemental durable, d'honorer l'équité dans les partenariats existants, de nouer des partenariats plus solides et plus efficaces entre les pays avancés, les pays émergents et les pays à faible revenu, de mobiliser le secteur privé et la société civile, et de réorienter nos priorités et nos efforts de manière à éliminer les goulets d'étranglement qui entravent la croissance des pays à faible revenu. De plus, nous croyons qu'il n'existe pas de formule universelle pour assurer la réussite du développement et que les pays en développement doivent prendre l'initiative d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies de développement adaptées à leur situation et à leurs besoins particuliers.

Principes de développement du G20

Par conséquent, nous nous engageons à mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel pour atteindre ces objectifs. Ce plan reposera sur les principes suivants, lesquels visent à cerner les caractéristiques clés de nos mesures et politiques :

- 1. Place de choix accordée à la croissance économique.** Plan axé sur la croissance économique et compatible avec le Cadre pour une croissance forte, durable et équilibrée élaboré par le G20, cadre qui appelle à la réduction de l'écart de développement. Une croissance économique plus vigoureuse et plus durable dans les pays à faible revenu ira également de pair avec la capacité d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Les mesures et politiques devraient avoir la capacité d'améliorer significativement les perspectives d'une croissance inclusive, durable et résiliente au-delà des activités courantes.
- 2. Partenariat mondial pour le développement.** Mobiliser les pays en développement, particulièrement les pays à faible revenu, en tant que partenaires égaux, en respectant la prise en charge nationale et en reconnaissant que le déterminant le plus important de la réussite du développement est la politique de développement du pays concerné. Veiller à ce que les mesures prises favorisent des partenariats de développement solides, responsables, tenus de rendre des comptes et transparents entre le G20 et les pays à faible revenu.
- 3. Problèmes systémiques mondiaux ou régionaux.** Accorder la priorité aux mesures qui permettent de s'attaquer aux problèmes systémiques mondiaux ou régionaux comme l'intégration régionale, dans lesquelles le G20 peut aider à catalyser les interventions en attirant l'attention sur les principaux défis et en demandant aux institutions internationales, comme les banques multilatérales de développement, d'intervenir. Se concentrer sur les problèmes systémiques lorsqu'il y a nécessité d'action collective et concertée, notamment par l'intermédiaire de la coopération Sud-Sud et triangulaire, pour créer des synergies maximisant les retombées sur le développement.
- 4. Participation du secteur privé.** Promouvoir la participation et l'innovation du secteur privé, en reconnaissant le rôle unique de ce secteur en tant que source de connaissances sur le développement, d'avancées technologiques et de création d'emplois. Encourager des moyens précis de stimuler les flux de capitaux privés et de les mobiliser pour le développement, notamment en réduisant les risques et en améliorant le climat d'investissement et la taille des marchés.

5. Complémentarité. Différencier les efforts de développement existants tout en venant les compléter, en évitant le double emploi, et se concentrer de manière stratégique sur les secteurs où le G20 possède un avantage comparatif et peut apporter une plus-value en se concentrant sur son mandat essentiel à titre de principal forum pour la coopération économique internationale.

6. Orientation sur les résultats. Place de choix aux mesures réalisables, pratiques et responsables pour s'attaquer à des problèmes clairement définis qui constituent des obstacles sérieux à l'amélioration significative des perspectives de croissance des pays en développement. De telles mesures devraient avoir le potentiel de fournir des résultats concrets et de produire des retombées significatives. La mise en œuvre de l'intervention du G20 en matière de développement devrait être surveillée par l'intermédiaire d'un cadre de responsabilisation adéquat.

En étroite collaboration avec les pays en développement et les pays à faible revenu partenaires du G20, ainsi qu'avec les organisations internationales et régionales pertinentes possédant une expertise en matière de développement, nous avons également cerné neuf secteurs, ou « piliers clés », où nous estimons qu'il est le plus indispensable d'agir et de procéder à des réformes pour assurer une croissance économique durable et inclusive et la résilience dans les pays en développement et pays à faible revenu. Ces secteurs sont **l'infrastructure, l'investissement privé et la création d'emplois, le développement des ressources humaines, le commerce, l'inclusion financière, une croissance résiliente, la sécurité alimentaire, la mobilisation des ressources nationales et le partage des connaissances.**

L'instauration de conditions optimales pour une croissance économique forte, durable et résiliente dans les pays en développement nécessitera des réformes et des transformations dans chacun de ces piliers clés, qui sont étroitement liés et se renforcent mutuellement.

Guidés par nos principes de développement et par les piliers clés, nous avons élaboré le Plan d'action pluriannuel sur le développement suivant. Nous croyons que ces plans d'action permettent de s'attaquer à certains des principaux obstacles à une croissance économique forte et durable et à la résilience dans les pays en développement, notamment dans les pays à faible revenu, et qu'ils présentent un potentiel élevé d'avoir une incidence transformatrice sur la vie des gens, en contribuant à réduire l'écart de développement, à améliorer les droits de la personne et à promouvoir l'égalité entre les sexes. Nous nous engageons à mettre en œuvre ces plans d'action intégralement, efficacement et en temps opportun et, pour ce faire, nous continuerons à surveiller étroitement leur progrès, en synergie avec d'autres processus, dont les préparatifs en vue du Quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement qui aura lieu en Corée à la fin de 2011.

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s:
from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES,
janvier 2000
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational
authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION,
juin 2001
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004,
November 2001
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality,
January 2002
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE :
rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour
l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability,
August 2002
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES
BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la
pauvreté, *janvier 2003*

- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***

- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70 LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71 LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).