

Surmonter les obstacles

Que faire pour sortir les plus démunis de la pauvreté?

LA COMMUNAUTÉ internationale ayant défini d'un commun accord les objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), le débat s'oriente maintenant sur la façon de mobiliser les moyens nécessaires pour aider les pays pauvres à les atteindre. L'aide en soi ne permettra pas d'accomplir des progrès substantiels (voir encadré). Elle s'inscrit dans un cadre plus large, aux côtés du commerce et de l'allègement de la dette. Une action soutenue sur ces trois fronts doit s'accompagner d'une politique économique et d'une gouvernance plus efficaces dans les pays en développement afin d'utiliser productivement toutes les ressources disponibles pour stimuler la croissance économique et améliorer le sort des pauvres.

Quels sont les principaux obstacles à l'accomplissement des ODM? C'est ce que nous avons demandé à la Catholic Agency for Overseas Development, organisation non gouvernementale britannique qui a activement mené campagne pour de nouvelles annulations de la dette des pays pauvres très endettés, ainsi qu'à des ministres de la Norvège, l'un des cinq premiers donateurs, du Bangladesh et du Mozambique, deux pays en développement qui ont bien progressé dans l'application de réformes économiques tout en assurant le service de leur dette.



Des belles paroles à la réalité

Hilde F. Johnson

Ministre du développement international, Norvège

Les ODM ont suscité de nouveaux espoirs — sans précédent peut-être — pour l'avenir de millions d'êtres humains vivant dans des conditions inacceptables. Pour la première fois, les dirigeants mondiaux ont décidé ensemble de remédier à cette situation. De New York à Nairobi, de Paris à Pretoria, d'Oslo à Ouagadougou, ils ont défini un programme commun de lutte contre la pauvreté et la faim. Les ODM s'appuient sur un capital politique universel, qui doit être investi judicieusement et rapidement dans des mesures concrètes d'aide aux pauvres.

Quatre tâches nous attendent : améliorer le cadre du commerce, de la dette et de l'investissement pour offrir des conditions plus équitables aux pays en développement; renforcer la lutte contre la pauvreté et faire en sorte que la croissance

profite davantage aux pauvres dans ces pays; augmenter et mieux coordonner l'aide au développement; encourager les entreprises et la société civile à participer davantage à la lutte contre la pauvreté. Les ODM doivent orienter la politique d'aide et de développement, mais aussi ces quatre grandes priorités politiques. Pour faire reculer la pauvreté, une approche cohérente s'impose.

Ces dix dernières années, 54 pays se sont appauvris, et le fossé entre pays riches et pauvres s'est creusé. Cette situation atterrante nous a incités à sortir de notre silence et à nous rallier aux ODM. Les responsables politiques et le public conviennent que ces objectifs doivent et peuvent être atteints — un défi et une chance dignes de ce nouveau millénaire.

La Norvège a déployé d'immenses efforts en ce sens. Nous avons pratiquement aboli l'aide liée, ainsi que les contingents et droits de douane sur les produits de tous les pays les moins avancés. Nous élaborons des mesures qui ouvriront davantage nos marchés aux produits d'autres pays en développement. Les événements de Cancun montrent bien qu'une réforme du système commercial international s'impose. Nous soutenons fermement l'initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) et d'autres dispositifs d'allègement de la dette, car de telles mesures, associées à des réformes sociales et économiques appropriées, permettent aux pays pauvres d'accroître leurs investissements dans des secteurs névralgiques comme la santé et l'éducation. Enfin, et surtout, nous prévoyons de porter le montant de notre aide au développement de 0,93 % à 1 % du PNB d'ici à 2005. Ceci doit se conjuguer à une action internationale commune à l'appui d'une aide plus performante et efficace.

Bien entendu, l'accomplissement des ODM relève d'abord des pays en développement. Sans une bonne gouvernance et des stratégies solides de lutte contre la pauvreté dans chaque pays dans le besoin, les millions de dollars de l'aide n'auront pas d'effets durables. Mais les pays riches doivent assumer la responsabilité d'un système de commerce et d'investissement qui trahit les attentes des pays en développement, d'une communauté de donateurs fragmentée et cocardière souvent qualifiée de «cirque», et de budgets d'aide regrettamment insuffisants.

Les ODM ne seront atteints que si les pays en développement et les pays développés veillent à ce que toutes les politiques nationales et internationales intègrent l'objectif commun de réduction de la pauvreté, non pas *a posteriori*, ni à titre secondaire, mais en tant que test déterminant de la viabilité de nos choix politiques. Il nous faut le réussir.



Repenser les critères de viabilité de la dette

Henry Northover

Analyste stratégique, Catholic Agency for Overseas Development

La stratégie de financement de la Banque mondiale et du FMI pour les pays à faible revenu est à la croisée des chemins. Les institutions financières internationales sont confrontées à un dilemme qui mettra bientôt à l'épreuve la volonté politique qui fonde leur objectif déclaré de veiller à ce que ces pays ramènent leur dette à un niveau viable tout en atteignant les ODM.

Trois pays à faible revenu qui sollicitent l'aide de la Banque et du FMI posent un problème au regard des politiques existantes en matière de dette et d'aide. L'encours de la dette du Niger, du Rwanda et de l'Éthiopie est à la limite du seuil de viabilité défini par l'initiative PPTE. Ils ont aussi besoin d'autres ressources pour financer leur stratégie de réduction de la pauvreté et réaliser les ODM. Or, le seul financement complémentaire disponible consiste en de nouveaux emprunts qui, même aux taux les plus concessionnels, ramèneront leur dette à un niveau intenable. Soit la Banque et le FMI autorisent ces PPTE à dépasser le plafond de viabilité de la dette officiellement reconnu, soit ces pays sont privés des financements nécessaires pour atteindre les ODM.

Le problème fondamental réside dans les critères d'évaluation de la viabilité de la dette au titre de l'initiative PPTE. Actuellement, ce niveau est défini en comparant l'encours de la dette d'un pays à ses recettes annuelles d'exportation. Or, les exportations de la plupart des pays à faible revenu sont une variable extrêmement volatile tributaire des aléas climatiques, des fluctuations des cours des produits de base et des chocs économiques.

Les militants de la dette affirment que, malheureusement, un moyen bien plus fiable d'estimer le service de la dette qui est supportable par un pays est de comparer ses obligations de service de la dette et son obligation de financer les programmes de réduction de la pauvreté. Nous proposons d'évaluer la viabilité de la dette sur la base des ressources dont un pays a besoin pour ces programmes ou pour les ODM et d'utiliser le montant dégagé par l'allègement de leur dette pour combler le déficit de financement.

Dans un document récent (Northover, Ladd, and Lemoine, «Debt and the Millennium

Des promesses, toujours des promesses...

Depuis des années, les Nations Unies invitent les pays à consacrer 0,7 % de leur revenu annuel brut à l'aide au développement; les pays industriels ont réaffirmé leur engagement envers cet objectif aux conférences de Monterrey et de Johannesburg. Or, cinq pays seulement (Danemark, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Suède) s'y conforment aujourd'hui. Fort heureusement, l'aide publique au développement (APD) est en hausse après avoir atteint son niveau le plus bas ces trois dernières années. En 2002, les pays donateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE ont relevé leur ADP de près de 5 % en termes réels (de 0,22 % à 0,23 % du revenu national brut) : les États-Unis ont augmenté la leur de 12 % (à 12,9 milliards de dollars), et l'Union européenne (UE) de 3 % (à 29,1 milliards de dollars). En 2002 également, ce groupe de pays a apporté 57 milliards de dollars d'aide aux pays en développement.

Plusieurs estimations indiquent cependant qu'une aide supplémentaire annuelle de 50 milliards de dollars au moins est nécessaire pour atteindre les ODM. Il s'agirait presque de doubler le montant actuel. La communauté internationale s'étant à ce jour engagée à augmenter l'aide de 16 milliards de dollars par an seulement d'ici à 2006, le déficit de financement demeure substantiel.

Quelles sont les chances de voir ce déficit comblé à temps pour atteindre les ODM d'ici à 2015? Selon l'OCDE, les perspectives se sont récemment améliorées. D'après les engagements de la plupart des donateurs à la conférence de Monterrey, le volume de l'aide devrait augmenter de quelque 30 % en termes réels d'ici à 2006. L'UE a ainsi promis de relever son budget d'aide au développement de 0,33 % à 0,39 % du PNB de ses membres d'ici là. Mais même si ces projections se concrétisent, le chiffre de 50 milliards de dollars ne sera pas atteint. Il faut aussi améliorer l'aide : elle doit être déliée, et ses flux être plus prévisibles pour permettre aux pays bénéficiaires de s'organiser. Les donateurs doivent apprendre à mieux coordonner leurs efforts. Enfin, il y a la question de savoir si l'aide doit revêtir la forme de prêts ou de dons. Beaucoup de pays à faible revenu ploient déjà sous le poids de la dette, et certains, qui ont bénéficié d'un allègement dans le cadre de l'initiative PPTE, risquent de nouveau de la voir revenir à un niveau insupportable.

À part son engagement à augmenter l'APD, la communauté internationale n'est pas encore parvenue à définir une approche commune sur la question du financement. Plusieurs propositions sont à l'examen. Les États-Unis poussent les banques de développement multilatérales — dont la Banque mondiale — à accroître l'aide sous forme de dons. Le Royaume-Uni a proposé l'an dernier un dispositif de financement international qui, selon lui, doublerait le montant de l'aide annuelle, de 50 à 100 milliards de dollars, en permettant aux pays donateurs d'emprunter sur les marchés financiers internationaux. Les Nations Unies, dans leur *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, réclament un nouveau pacte réunissant tous les partenaires au développement. Elles estiment que la question essentielle n'est plus : «Que peut-on réaliser dans les limites de l'aide au développement actuelle?», mais : «Quels niveaux et types d'aide faut-il pour atteindre les ODM, et les pays en feront-ils un usage productif?» Le rapport encourage également la Banque mondiale et le FMI à aider les pays à faible revenu à mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs, au lieu de leur dire de «modérer leurs ambitions».

Tous les participants à ce débat conviennent toutefois qu'une augmentation de l'aide n'est pas une solution en soi. Des progrès sur d'autres fronts, notamment le commerce et l'allègement de la dette, s'imposent pour que le sort des pauvres s'améliore d'ici à 2015.

Development Goals», www.cafod.org.uk/policy), les organismes d'aide prônent une nouvelle stratégie globale de financement des ODM et de viabilité de la dette. Nous soutenons qu'il faut d'abord définir le coût des stratégies de réduction de la pauvreté ou des ODM pour les pays à faible revenu. Si le solde de leurs recettes réalisables nettes et de leurs dépenses liées aux ODM est déficitaire, il faudra alléger davantage leur dette et accroître l'aide qui leur est accordée pour combler le déficit de financement.

La Banque et le FMI envisagent aussi de modifier leurs critères et d'adopter un ensemble de variables plus complexe que celui de l'initiative PPTE. Il convient de saluer cette démarche, mais avec de fortes réserves.

Toute nouvelle approche fondée sur des critères multiples doit faire du financement des programmes de réduction de la pauvreté une priorité absolue. Pour que leur engagement envers l'accomplissement des ODM soit pris au sérieux, la Banque et le FMI doivent d'abord reconnaître que les encours actuels de la dette influenceront les besoins ultérieurs de financement extérieur. La première mesure à l'appui des ODM sera de procéder à d'autres annulations de la dette des pays à faible revenu. Un allègement initial de la dette investi dans de bonnes stratégies nationales de réduction de la pauvreté est un moyen efficace, utile et bon marché de transférer des ressources pour diminuer le montant des emprunts ultérieurement nécessaires. Ensuite, les futures stratégies d'emprunt devront être compatibles avec les ODM : le montant de l'emprunt devra, par exemple, être calculé en fonction du niveau optimal du service de la dette pour maximiser les perspectives de croissance économique et atteindre le premier de ces objectifs.

Cela dit, toute réorientation des institutions financières internationales dépendra en dernière instance de la volonté politique des donateurs officiels. Nous autres, organisations non gouvernementales, affirmons que la communauté des donateurs sera dans une situation politique intenable si elle soutient par des discours les objectifs de pauvreté définis conjointement à l'échelon international et refuse dans le même temps les moyens permettant de mobiliser l'appui financier manquant.



Au-delà du consensus

Luisa Diogo

Ministre des finances, Mozambique

Le consensus grandissant sur les ODM est utile et nécessaire, mais n'ouvre pas la voie à la mutation sociale et économique requise pour relever sensiblement le niveau de vie des pays en développement.

Les recommandations de politique générale sont abstraites. Pour atteindre les ODM, les pays en développement doivent approfondir leurs connaissances et innover, concevoir, réaliser, évaluer, corriger et prendre en main leurs stratégies, politiques, programmes et projets — qui doivent

être adaptés à la situation de chacun d'eux. Seul ce travail rigoureux leur permettra de formuler des stratégies, politiques et programmes réalisables et susceptibles d'être menés à bon terme.

Ces cinq dernières années, le Mozambique a reformulé et mis (progressivement) en œuvre des politiques sociales et économiques à l'appui de son objectif principal : combattre la pauvreté par le développement social et économique.

Une enquête conduite auprès des ménages en 1996/97 a montré l'omniprésence de la pauvreté absolue au Mozambique, 70 % de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté. Cette omniprésence de la pauvreté absolue était accompagnée d'un taux élevé d'analphabétisme, d'un faible niveau d'instruction et de l'inégalité d'accès des femmes à l'éducation; de maladies endémiques et d'un taux croissant d'infection à VIH; de malnutrition; de taux élevés de mortalité infantile et maternelle; d'un accès insuffisant aux soins de santé, à l'eau douce et à l'assainissement; d'une infrastructure physique déficiente; d'une faible productivité; d'une dégradation de l'environnement; de vulnérabilité aux catastrophes naturelles; de déséquilibres régionaux et d'une forte dépendance budgétaire et extérieure.

Ces conclusions ont conduit le gouvernement à réaffirmer son engagement à améliorer le bien-être des Mozambicains. La réduction de la pauvreté est devenue l'objectif central officiel du plan quinquennal pour 2000/04. Le document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) du Mozambique sert de principal instrument de planification à moyen terme et constitue l'un des documents de référence pour l'élaboration d'instruments de planification annuelle, approuvés par le Parlement national. La stratégie de lutte contre la pauvreté du Mozambique est donc réajustée en permanence.

Les programmes prioritaires portent sur l'éducation, les soins de santé, l'infrastructure de base, le développement agricole et rural, la bonne gouvernance et la gestion macro-économique. La viabilité de l'environnement est un autre axe privilégié, le gouvernement s'efforçant de faire respecter par l'ensemble des institutions et des investisseurs les règles adoptées à cet égard. Il s'est donc engagé à bâtir une infrastructure humaine, physique et institutionnelle, à fournir les services de base et à encourager l'initiative et l'investissement privés. Il espère ainsi stimuler la croissance généralisée et bénéfique à tous qui est indispensable pour créer des emplois et faire reculer la pauvreté.

Le gouvernement a établi des indicateurs qui lui permettent de suivre et d'évaluer ses programmes en permanence. Actuellement, ceux de l'éducation et de la santé sont les plus avancés. Pour suivre le taux de pauvreté, l'Institut national de statistiques prévoit de conduire des enquêtes quinquennales auprès des ménages. Une enquête, semblable à celle de 1996/97 aux fins de comparaison, est en cours depuis la mi-2002. Les résultats préliminaires seront disponibles fin 2003. Dans l'intervalle, l'Institut a publié ceux d'une enquête restreinte sur les indicateurs de base du bien-être.

Dans ce cadre, les progrès concernant les ODM sont suivis à l'aide d'un vaste sous-ensemble d'indicateurs : taux



Un atelier de réparation au Mozambique

absolu de pauvreté, prévalence du VIH/sida et nombre d'orphelins du sida, insuffisance pondérale chez les enfants, accès à l'eau douce, taux de scolarisation et d'abandon scolaire, équité des sexes à l'école, mortalité infantile et maternelle, et mortalité paludique.

Il se peut que le Mozambique atteigne les objectifs de ses propres programmes, mais qu'il ne parvienne pas à réaliser en même temps les ODM. Il devra pour cela rehausser l'efficacité et l'efficience des services publics et actualiser énergiquement et systématiquement son DSRP. Mais même s'il gagne en efficience, il n'a pas les moyens nécessaires pour accélérer les progrès dans l'accomplissement des ODM. La pauvreté limite sa capacité à mobiliser des ressources nationales suffisantes; il aura donc probablement besoin, à moyen et à long terme, de concours extérieurs concessionnels substantiels et prévisibles, ce qui est peu probable toutefois, étant donné la baisse tendancielle de l'APD.

De plus, les conditions dont les institutions de Bretton Woods assortissent leurs prêts aux pays en développement et les conseils qu'elles leur offrent doivent changer : les objectifs rigoureux qu'elles fixent pour le solde primaire de ces pays risquent d'empêcher l'utilisation des ressources extérieures nécessaires pour mener à bien des programmes d'infrastructure essentiels. Pour accélérer la mutation des pays les plus pauvres, le FMI et la Banque doivent réévaluer ces objectifs; de leur côté, les pays en développement doivent éliminer leur dépendance à l'égard de l'aide, ce qui exigera une réforme des finances publiques — indispensable au Mozambique — et du temps.

Par ailleurs, on ne peut taire le besoin urgent d'un système commercial international plus favorable aux pays pauvres. Les retards dans l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires et des subventions, dans le secteur agricole notamment, ont entravé l'évolution sociale et économique dont les pays pauvres ont besoin pour enregistrer la croissance plus dynamique qui leur permettra de se rapprocher des ODM.



Un commerce libre et équitable à l'appui des ODM

M. Saifur Rahman

*Ministre des finances et de la planification,
Bangladesh*

Ces dernières années, le Bangladesh a enregistré des avancées considérables. Dans les années 90, la croissance annuelle moyenne a atteint 5 % et le PIB par habitant a affiché une progression remarquable de 3,3 %. Parallèlement, nous avons obtenu des résultats notables sur tous les fronts de la lutte contre la pauvreté : le pourcentage de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté a reculé de 59 % à 50 %, et les taux de scolarisation et de mortalité infantile se sont sensiblement améliorés. Par rapport aux autres pays à faible revenu, il s'agit de résultats exceptionnels obtenus dans un contexte difficile.



Une bonne récolte de riz au Bangladesh

Nous avons aligné nos objectifs de développement sur les ODM et, en début d'année, élaboré un DSRP intérimaire qui énonce les mesures prévues pour les atteindre. Ce document table sur une accélération de la croissance de 5 % à 6-7 % pour que la proportion de la population vivant dans la pauvreté soit réduite de moitié à l'horizon 2015.

Le gouvernement actuel s'est efforcé de stimuler le développement dès son entrée en fonction, en octobre 2001. Il a d'abord dû assumer la lourde responsabilité d'une économie fragilisée par l'incurie économique du régime antérieur, qui a laissé le pays entièrement vulnérable aux chocs externes provoqués par le ralentissement de l'économie mondiale. Il a alors appliqué plusieurs programmes pragmatiques de relance : amélioration de la gestion budgétaire et réduction du déficit, rationalisation de la politique économique et réformes des entreprises publiques, du commerce et du secteur bancaire. Le flottement du taka a eu des résultats probants.

L'exécution de ces réformes a requis des efforts substantiels, voire douloureux, mais les bienfaits en ont été considérables et universels. La stabilité économique et une croissance vigoureuse ont été rétablies. En 2002/03, le PIB a augmenté de quelque 5,3 %, et l'inflation s'est maintenue à 4,4 %. Renversant la tendance négative de l'année précédente, les exportations ont progressé au taux respectable de 9,5 %, et les réserves internationales, qui étaient tombées à des niveaux précaires quand le gouvernement actuel est arrivé au pouvoir, ont doublé depuis lors. D'après le dernier *Rapport mondial sur le développement humain* des Nations Unies, le Bangladesh est passé de la catégorie inférieure à la catégorie intermédiaire dans le domaine du développement humain. L'amélioration

des résultats a incité la Banque mondiale à augmenter sensiblement son aide financière au Bangladesh. Nous avons en outre obtenu un prêt du FMI au titre de la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance.

Pour ce qui est de l'avenir, nous sommes bien conscients qu'il n'existe pas de remède miracle à la pauvreté. Une bonne gouvernance, une politique macroéconomique saine et la participation de la population sont les pierres angulaires de notre stratégie. Mais elles ne suffisent pas. Comme d'autres pays à faible revenu, le Bangladesh a besoin d'investissements massifs pour développer l'infrastructure et valoriser les ressources humaines. Comme eux, il doit s'en remettre aux sources extérieures pour financer les investissements essentiels. Dans ce contexte, nous nous réjouissons de l'appui de la Banque mondiale et du FMI aux réformes en cours. Ces institutions doivent toutefois se montrer plus souples et mieux prendre en compte les contraintes socioéconomiques et politiques qui pèsent sur les réformes dans un pays démocratique. L'aide devrait être apportée de manière prospective, au vu de ce qui peut être accompli, et non des réalisations à ce jour.

Nous aimerions aussi encourager le FMI, dans son rôle de mobilisateur de l'aide des donateurs aux pays à faible revenu, à s'écarter de ses domaines d'action traditionnels et à coordonner activement les travaux des autres partenaires au développement. Les exportations du Bangladesh ont également besoin d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés. La Banque mondiale et le FMI devront redoubler d'efforts pour mobiliser de l'aide concessionnelle, mais aussi pour assurer un commerce libre et équitable aux pays en développement. ■