

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) au deux tiers du chemin*

« Les Nations Unies et la lutte contre la pauvreté : la mise en œuvre problématique des Objectifs du Millénaire pour le Développement », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 5, 2010, pp. 871-884.

Julien Damon
Professeur associé à Sciences-Po (Master Urbanisme)
www.julien-damon.com

L'essentiel

La communauté internationale s'est engagée en 2000 avec d'ambitieux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), couvrant un vaste ensemble de problèmes sanitaires et sociaux. Le premier de ces objectifs consiste à diminuer de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015. Celle-ci, évaluée à l'aune du critère dit de « un dollar par jour », fait l'objet de mesures et de débats sur ces mesures élaborées principalement par la Banque mondiale. Alors que les deux tiers du chemin ont été parcourus, l'optimisme, sur le plan de la pauvreté monétaire, peut prévaloir. Les objectifs globaux pourront probablement être atteints. Les résultats sont cependant principalement entraînés par les géants démographiques et économiques que sont devenus la Chine et l'Inde. Par ailleurs, depuis les crises économiques et alimentaires de la fin de la décennie 2000, le pessimisme est plutôt devenu de mise pour l'ensemble des OMD.

Mots-clés : Pauvreté * OMD * ONU * Banque mondiale * PNUD * Coopération internationale

Les institutions internationales abordent la pauvreté, qu'elles appréhendent et traitent, directement ou indirectement, avec des définitions relativement différentes. Un cadre général, servant de référence commune à la communauté internationale, a été progressivement élaboré pour déterminer l'orientation des politiques de lutte contre la pauvreté, tout en évaluant leur efficacité. Ce sont les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Les Nations Unies ont solennellement adopté, en 2000, une démarche nouvelle et volontaire en matière d'aide au développement en annonçant de ambitieux objectifs de résultat. Ces engagements, voulant trancher avec les déclarations d'intention passées, visent un investissement puissant en faveur du développement et, précisément, la réduction de la pauvreté. Lors du « sommet du Millénaire », en septembre 2000, les OMD ont été adoptés et fixés par les 147 chefs d'État et de gouvernement, pour 189 États membres¹. Célébrés ou

*. Cet article repose sur une recherche intitulée « Les objectifs de résultat en matière de lutte contre la pauvreté », réalisée dans le cadre d'un appel conjoint à projets, sur le thème « droit et pauvreté », de la Mission Recherche (MiRe) du Ministère des Affaires Sociales, de la Mission Recherche « Droit et Justice », et de l'Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale (ONPES). Voir également Julien Damon, *Éliminer la pauvreté*, Paris, PUF, 2010.

1. La Déclaration du Millénaire (Déclaration du Millénaire. Résolution adoptée par l'Assemblée générale, 55/2, 13 septembre 2000) contient un engagement d'élimination de la pauvreté : « Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant qui touche actuellement plus d'un milliard de personnes. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ». Sur les objectifs chiffrés, et l'évolution des résultats, voir www.undp.org/french/mdg/index.shtml. Voir également, pour la compilation des séries statistiques (dont celles concernant la France) : <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Home.aspx>

décriés², ils tiennent en huit chapitres assortis de cibles chiffrées et de quarante-huit indicateurs de suivi. Le premier est de « réduire l'extrême pauvreté et la faim », avec une cible pour 2015 qui est de diminuer de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour³.

Dans cette contribution, on reviendra, d'abord, sur la maturation et sur l'organisation des OMD. On se penchera, ensuite, sur la mise en application et le suivi technique des OMD pour proposer une synthèse des évolutions de la pauvreté au regard des OMD et des récentes variations de définition mises en œuvre. La question, en trame de cette présentation, est de savoir si les objectifs seront atteints en 2015.

Origine et déclaration des objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

Les OMD puisent leurs sources dans l'histoire des politiques de développement et de coopération, mais également dans l'histoire des mesures de la pauvreté et des disputes savantes qui les entourent⁴. Ils résultent de l'évolution des institutions internationales nées à partir de 1944 (accords de Bretton Woods) quand une quarantaine de pays se mettent d'accord pour construire un système financier international qui fait du dollar la monnaie de référence⁵.

La pauvreté dans les rapports sur le développement

Les OMD sont issus d'une convergence entre les travaux sur le développement humain (développés par le PNUD⁶) et ceux sur la mesure de la pauvreté monétaire (développés par la Banque mondiale).

La Banque mondiale est une institution financière créée en 1944 pour financer la reconstruction en Europe. C'est une banque de prêts et d'investissement, mais aussi d'experts et de production de savoirs⁷. Elle est à l'origine d'une multitude d'analyses et d'interventions en matière d'économie du développement.

2. Pour un exemple, parmi mille autres, de critique radicale à l'égard des OMD voir le dossier « Objectifs du millénaire pour le développement », *Alternatives Sud*, vol. 13, n° 1, 2006. Les OMD y sont conçues comme un potentiel « cheval de Troie des politiques néolibérales », comme une édulcoration de « la mondialisation néolibérale ». Les cibles et indicateurs des OMD sont assez souvent critiqués comme des initiatives technocratiques subordonnées aux politiques d'ajustement macro-économique promues par les institutions internationales. L'introduction de cibles quantifiées, quand il s'agit de réduire la pauvreté, serait un avatar de l'ultralibéralisme.

3. En réalité il s'agit de 1,08 dollar en parité de pouvoir d'achat 1993. Ce seuil est devenu en 2008, 1,25 dollars en parité de pouvoir d'achat 2005.

4. Soulignons que, tout comme il est malaisé de circonscrire la pauvreté, il n'est pas facile de définir le développement. C'est probablement dans les ouvrages les plus critiques à l'égard des politiques menées en ce nom, que l'on trouve le plus d'informations et d'interrogations. Dans l'un d'entre eux, le développement est décrit comme une illusion séduisante, un « mot fétiche », une croyance justifiant l'accroissement des inégalités, l'expansion du marché et le triomphe du libéralisme. L'auteur y voit un « élément de la religion moderne ». Gilbert Rist, *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, 3^{ème} éd., 2007. Relevons également les analyses de Sylvie Brunel sur le développement qualifié de durable. L'auteur voit aussi une « nouvelle religion », avec ses prophètes (impliqués dans de puissantes ONG internationales), ses temples (l'ONU en est devenu un), ses prédicateurs. Sylvie Brunel, *A qui profite le développement durable ?*, Paris, Larousse, 2008

5. Ce qui, entre autres, explique pourquoi les seuils de pauvreté internationaux sont libellés en dollars

6. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) fait partie des programmes et fonds de l'ONU. Remontant aux années 1950, il a été formellement créé en 1966.

7. Sur cette institution originale, voir Jean-Pierre Cling et François Roubaud, *La Banque mondiale*, Paris, La Découverte, 2008. Voir aussi le pamphlet de Éric Toussaint, *Banque mondiale, le Coup d'État permanent. L'agenda caché du Consensus de Washington*, Paris, Syllepse, 2006.

Connue et décriée pour les politiques d'ajustement structurel qu'elle soutenait au cours des années 1980, la Banque a, devant les vives critiques à son encontre (marquées par la naissance du mouvement altermondialiste), recentré son action sur la lutte contre la pauvreté, avec de nouveaux moyens d'intervention.

Depuis 1978, elle publie annuellement son Rapport sur le développement dans le monde, dont les premières livraisons étaient déjà consacrées à la pauvreté et à son atténuation⁸. Sur les trente et un rapports publiés par la Banque de 1978 à 2010, cinq titrent explicitement sur la pauvreté : *Prospects for Growth and Alleviation of Poverty* (1978), *Poverty and Human Development* (1980), *Poverty* (1990), *Attacking Poverty* (2000), *Making Services Work for Poor People* (2004).

Dès les années 1970, la Banque s'est préoccupée de pauvreté, sous l'impulsion de son Président Robert McNamara. McNamara a également lancé l'ajustement structurel, imposant, en quelque sorte, le suivi des « bonnes pratiques » de développement. Les plans d'ajustement structurel (PAS) étaient des prêts conditionnés à des transformations politiques majeures, souvent brutales. L'ensemble des politiques préconisées est connu sous le nom de « consensus de Washington » pour désigner libéralisation, discipline fiscale, dérégulation. Un virage a été entrepris avec l'abandon de ces méthodes, à la fin des années 1990, et la mise en place, en lien avec d'autres agences internationales, dont le PNUD, de programmes structurés de lutte contre la pauvreté. Les OMD en constituent le cadre unificateur.

Pratiquement, les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), lancées à partir de 1999 et suivies par l'ensemble de la communauté internationale, représentent l'essence même de l'assistance fournie par la Banque mondiale et par le FMI. Leurs lignes directrices sont contenues dans des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), préparés dans le pays hôte. Ces DSRP, couvrant une période de trois à cinq ans, analysent la nature de la pauvreté, formulent des objectifs de réduction de la pauvreté, accompagnent la mise en application des programmes.

La Banque mondiale a donc fait de la réduction de la pauvreté et de l'amélioration des conditions de vie sa raison d'être et son objectif majeur. Sa stratégie a été exposée en détail dans le *Rapport sur le développement dans le monde 1990*. Le seuil de pauvreté absolue d'« un dollar par jour » y est apparu pour la première fois. Ce choix doit beaucoup à Martin Ravallion, un chercheur de la Banque, et deux co-auteurs, qui remarquèrent notamment que les niveaux de pauvreté d'une demi-douzaine de pays en voie de développement avoisinaient ce niveau⁹. Ils ont ainsi cherché à établir un « standard commun » ancré dans ce à quoi correspond la « pauvreté » dans les pays les moins riches. Compilant des informations sur les seuils de pauvreté dans 33 pays, ils ont estimé, au début des années 1990, qu'un tiers de la

8. Pour commémorer le trentième anniversaire de cette référence, un DVD contenant l'intégralité des rapports a été réalisé. Une relecture critique en a été effectuée par Shahid Yusuf, un économiste de l'institution. Relevons que selon les conclusions de Yusuf, le progrès en matière de développement (que l'on veut désormais durable) passera surtout par les sciences dures. Dure leçon pour les sciences dites sociales. Voir Shahid Yusuf, *Development Economics through the Decades. A Critical Look at 30 Years of the World Development Report*, Washington, The World Bank, 2008.

9. Voir, pour le travail fondant cette approche, Martin Ravallion, Gaurav Datt, Dominique van de Walle, « Quantifying Absolute Poverty in the Developing World », *Review of Income and Wealth*, n° 37, 1991, pp. 345-361. Et pour une présentation de l'importante révision opérée récemment, voir Martin Ravallion, Shaohua Chen, Prem Sangraula, « Dollar a day Revisited », *Policy Research Working Paper*, n° 4620, Banque mondiale, 2008. En d'autres termes, une personne est pauvre, avec cette convention, si elle consomme moins qu'un Américain dépensant 1,08 dollar en 1993.

population des pays en voie de développement se trouvait vivre avec moins d'un dollar par jour en parité de pouvoir d'achat 1985. Pour un autre rapport de la Banque, rendu dix ans plus tard, ils ont établi leur seuil standard à 1,08 dollar en parité de pouvoir d'achat 1993¹⁰.

À côté des rapports de la Banque mondiale, ceux du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ont grandement compté dans les jalons préparatoires des OMD (qui se situent dans une acception de la pauvreté très élargie par rapport au critère monétaire). À partir de 1990, le concept de développement humain fut appliqué à une étude systématique de thèmes de portée générale, publiée dans les Rapports annuels sur le développement humain sous l'égide du PNUD¹¹.

Sur les vingt rapports globaux publiés par le PNUD depuis 1990, trois titrent explicitement sur la pauvreté : *Le développement humain au service de l'éradication de la pauvreté* (1997), *Les Objectifs du Millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine* (2003), *Au-delà de la pénurie : pouvoir, pauvreté et crise mondiale de l'eau* (2006). Comme dans le cas des rapports de la Banque mondiale, le titre n'est qu'un indice, car, en réalité, tous les rapports du PNUD abordent frontalement la question de la pauvreté.

Le Rapport mondial sur le développement humain (RMDH) a été présenté pour la première fois en 1990 sous le titre *Définir et mesurer le développement humain*. Depuis, quatre indices composites du développement humain ont été élaborés — l'indicateur du développement humain (IDH), l'indicateur sexospécifique du développement, l'indicateur de la participation des femmes et l'indicateur de la pauvreté humaine (IPH). Chaque rapport, accompagné de rapports nationaux dans plus d'une centaine de pays, met en exergue un thème d'actualité dans le débat sur le développement et apporte des recommandations de principe.

Les travaux d'Amartya Sen¹², avec d'autres chercheurs, ont apporté une fondation conceptuelle d'une approche large du développement humain, défini comme un processus visant à élargir les choix des personnes et à renforcer leurs capacités (l'éventail de ce que les personnes peuvent être et faire). Bien loin de l'atténuation ou de l'éradication du seul dénuement financier et des inégalités monétaires, le sens du développement humain est, selon des termes PNUD, de mettre les personnes au centre du développement. Cela signifie, toujours selon un vocabulaire PNUD, que les êtres humains réalisent leur potentiel, élargissent leurs choix et profitent de leur liberté pour mener les vies auxquelles ils tiennent.

Accompagnant les différents sommets affichant des résolutions et des communications volontaristes pour lutter contre la pauvreté, le PNUD – aidé de la Banque mondiale et de l'OCDE – a alimenté les textes et propositions visant l'extinction de la pauvreté (pauvreté entendue dans toutes les dimensions possibles) de données et d'informations.

Le PNUD a fourni, dans le contexte d'émergence des OMD, des concepts, des méthodes et des données. C'est dans l'enceinte de l'Assemblée Générale des Nations Unies que des objectifs ont été fixés. En tant que réponse aux défis du développement, les OMD visent à

10. Voir World Bank, *World Development Report : Attacking Poverty*, New York, Oxford University Press, 2000.

11. Voir l'ensemble des rapports et des statistiques sur ce site du PNUD <http://hdr.undp.org/fr/>

12. Pour une introduction et une actualisation, voir son épais *The Idea of Justice* (Cambridge, Harvard University Press, 2009) qui, outre le fait d'être une tentative de réfutation théorique de Rawls, contient une synthèse claire de ses travaux.

réduire la pauvreté, à promouvoir l'éducation, à améliorer la santé maternelle, à faire avancer l'égalité des sexes, à combattre la mortalité infantile.

Avec les OMD, la communauté internationale s'engage sur plusieurs dimensions du développement humain, et pas uniquement (même si c'est le premier objectif de la liste) sur la réduction de moitié d'ici 2015 du nombre de personnes vivant en situation d'extrême pauvreté. Les pays cibles des OMD, dans la logique du PNUD, établissent leurs propres stratégies nationales d'éradication de la pauvreté, en fonction de leurs besoins et priorités. Le PNUD promeut les solutions nationales estimées efficaces et soutient des projets novateurs.

La pauvreté en sommets

Le thème spécifique de la pauvreté, en lien avec la problématique de l'environnement, a été largement abordé lors de Conférence des Nations Unies sur l'environnement tenue en 1972 à Stockholm, connue aussi sous le nom de premier Sommet « Planète Terre »¹³. Cette conférence a marqué un tournant dans la prise de conscience, à l'échelle mondiale, des problèmes d'environnement et de développement. Elle est également un repère dans l'histoire de la fixation des objectifs quantifiés de lutte contre la pauvreté¹⁴.

Vingt ans plus tard, le lien entre pauvreté et développement durable est devenu la base d'une série d'affirmations, de déclarations et d'invitations de la communauté internationale. Les 178 États Membres représentés à l'assemblée diplomatique alors la plus nombreuse de l'histoire, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue en 1992 à Rio, ont demandé la « suppression » de la pauvreté et recommandé que toutes les nations s'attaquent au problème selon les voies les plus appropriées à la situation de chaque pays. « Tous les États et tous les peuples », affirme la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, « doivent coopérer à la tâche essentielle de l'élimination de la pauvreté, qui constitue une condition indispensable du développement durable, afin de réduire les différences de niveaux de vie et de mieux répondre aux besoins de la majorité des peuples du monde »¹⁵. La pauvreté est présentée dans les documents préparatoires comme « un problème complexe et multidimensionnel dont les origines sont aussi bien nationales qu'internationales ». L'action doit passer par des programmes de lutte particuliers à chaque pays, avec des actions nationales appuyées par des efforts internationaux.

L'ONU a ensuite multiplié les conférences, déclarations et résolutions abordant la question de l'élimination de la pauvreté en cherchant à lui donner une transcription concrète et visible¹⁶. Elle a de la sorte proclamé, par sa résolution 48/183 du 21 décembre 1993, 1996 « Année internationale pour l'élimination de la pauvreté »¹⁷.

13. « La pauvreté est le plus redoutable des agents de pollution », a notamment déclaré à cette conférence Indira Gandhi, Premier ministre de l'Inde

14. Voir également la résolution 27/3018 du 18 décembre 1972, « Problème de la pauvreté des masses et du chômage dans les pays en voie de développement ». Il s'agit d'une des premières résolutions titrant explicitement sur la pauvreté.

15. Principe 5 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm

16. Depuis la fin des années 1980, on peut relever les résolutions 43/195 du 20 décembre 1988, 44/212 du 22 décembre 1989, 45/213 du 21 décembre 1990, 46/141 du 17 décembre 1991, 47/197 du 22 décembre 1992, toutes relatives à la coopération internationale en vue d'éliminer la pauvreté, spécifiquement dans les pays en développement.

17. Cette résolution s'inscrit dans la logique de celle du 22 décembre 1992 (47/196), intitulée « Institution d'une Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté ». En 1992, l'Assemblée générale, se félicitant que certaines organisations non gouvernementales, à l'initiative de l'une d'entre elles (le Mouvement international ATD Quart-Monde), aient décidé dans de nombreux pays de faire du 17 octobre la Journée mondiale du refus de

Dans la suite des sommets, après Rio, c'est à Copenhague que l'on retrouve les racines des OMD. La réduction et l'élimination de la pauvreté – qui peuvent être présentées comme un objectif implicite de la Charte des Nations Unies de 1945 – constituent l'un des trois thèmes essentiels abordés par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du Sommet mondial pour le développement social, qui s'est tenu du 6 au 12 mars 1995 à Copenhague. L'ambition de ce sommet était précisément et explicitement de solliciter des engagements aux niveaux international et national, tendant à atténuer et, en fin de compte, à éliminer la pauvreté dans le monde entier.

En 1996, l'Assemblée générale de l'ONU a, dans sa résolution 50/161, réitéré l'appel lancé aux gouvernements afin qu'ils définissent des buts et objectifs pour ce qui a trait à la réduction de toutes les formes de pauvreté et de l'élimination de la misère et qu'ils évaluent les progrès réalisés à l'échelle nationale dans la mise en œuvre des résultats du Sommet de Copenhague. L'Assemblée avait également demandé à tous les organes, organisations et organismes compétents du système des Nations Unies de participer au suivi du sommet.

1996 aura donc été, pour l'ONU, une année internationale consacrée à l'élimination de la pauvreté. L'ONU a également proclamé la période suivante, 1997-2006 « Première décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté »¹⁸. Ces démarches visent à provoquer des prises de conscience et à attirer l'attention sur l'urgence des situations, tout en mettant l'accent sur l'étude rigoureuse des stratégies qui permettent de remédier à la pauvreté.

Le 8 septembre 2000, lors de l'ouverture de la 55^{ème} session de l'Assemblée générale, les chefs d'Etat et de gouvernement rassemblés à New York ont adopté la Déclaration du Millénaire (résolution 55/2). Ce texte, présenté comme historique, « illustre l'aspiration des peuples des Nations Unies à construire un monde meilleur et plus sûr pour le XXI^{ème} siècle, un monde plus pacifique, plus prospère et plus juste uni par les valeurs communes que sont la liberté, l'égalité, la solidarité, la tolérance, le respect de la nature et le partage des responsabilités ». Il comprend un programme à suivre pour réaliser cet objectif « en renforçant la sécurité collective et en établissant un partenariat mondial pour le développement ».

Contenu et administration des OMD

Une ambition derrière l'adoption des OMD est de « mettre l'humanité entière à l'abri du besoin », de « délivrer nos semblables de la misère », de « créer un climat propice au développement et à l'élimination de la pauvreté ». En 1995, à Copenhague, il s'agissait juste de suggérer aux pays d'adopter des politiques nationales de réduction de la pauvreté en fixant eux-mêmes leurs objectifs. En 2000, il s'agit d'objectifs mondiaux, avec des échéances et des indicateurs de suivi. Les 191 États alors membres des Nations Unies se sont engagés à les réaliser d'ici 2015. On peut les présenter brièvement :

la misère, a décidé que cette date marquerait la Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté. La célébration de la Journée vise à faire prendre conscience qu'il est nécessaire d'éliminer la pauvreté et la misère dans tous les pays, notamment dans les pays en développement.

18. L'Assemblée générale avait proclamé la Décennie en 1995 (résolution 50/107 II du 20 décembre), en vue de donner suite à l'Année internationale pour l'élimination de la pauvreté (1996). La Décennie a pour objectif principal de parvenir à éliminer la pauvreté absolue et de réduire notablement la pauvreté en général dans le monde (résolution 51/178 du 16 décembre 1996). Voir également la Résolution 58/222 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 2003 portant sur la mise en œuvre de la première Décennie des Nations Unies pour l'élimination de la pauvreté (1997-2006). Par sa résolution 62/205 du 19 décembre 2007, l'Assemblée générale a proclamé la période 2008-2017 « Deuxième décennie des Nations unies pour l'élimination de la pauvreté. ».

1. Entre 1990 et 2015, réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 dollar par jour et la proportion de la population qui souffre de la faim¹⁹.
2. Scolarisation primaire complète d'ici 2015 pour tous les enfants, garçons et filles.
3. 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.
4. Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans entre 1990 et 2015.
5. Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015.
6. D'ici à 2015, stopper la propagation du VIH/sida et commencer à inverser la tendance ; maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance.
7. Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales ; inverser la tendance à la déperdition des ressources environnementales.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Mise en application et suivi des OMD

En 2001, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, a présenté une « feuille de route » pour la mise en application de la Déclaration du Millénaire, dessinant les stratégies potentielles pour remplir les objectifs et les promesses de la Déclaration du Millénaire²⁰.

Depuis, la feuille de route a été suivie par le biais de rapports annuels. Le rapport annuel de 2002 s'est concentré sur les progrès effectués dans le domaine de la prévention des conflits armés et du traitement et de la prévention des maladies dont le VIH/SIDA et la malaria. En 2003, l'accent a été mis sur les stratégies pour le développement et spécifiquement sur les stratégies pour le développement durable. Le rapport de 2004 a été consacré au comblement de la fracture numérique et à la lutte contre le crime transnational.

Cinq ans après l'énoncé de ces objectifs, un deuxième Sommet mondial pour les OMD, réunissant plus de 170 Chefs d'Etat et de Gouvernement, s'est tenu à New York du 14 au 16 septembre 2005²¹. Coïncidant avec le 60^{ème} anniversaire de l'ONU, ce sommet a consisté à observer les progrès réalisés au tiers du parcours (2000-2015)²². Dix ans avant la date fixée pour la réalisation des OMD, les résultats apparaissaient inégaux²³. Des progrès avaient été

19. Dans le cadre du premier des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) des Nations Unies, la cible est de parvenir à une réduction de moitié de la proportion de personnes souffrant de la faim entre 1990 et 2015. Celle-ci est passée de 20 % en 1990-1992 à 17 % en 2001-2003. Cet objectif est moins ambitieux que celui qui avait été fixé en 1996 par le Sommet mondial de l'alimentation qui visait à réduire de moitié le nombre de personnes sous-alimentées avant 2015.

20. Plan de campagne pour la mise en oeuvre de la Déclaration du Millénaire, A/56/326, 6 septembre 2001.

21. En 2005, le Secrétaire général a préparé le premier rapport complet sur les progrès effectués vers l'accomplissement des OMD. Le rapport passe en revue la mise en application des décisions prises au sein des conférences internationales et des sessions spéciales sur les pays les moins développés, les progrès dans le domaine de la lutte contre le VIH/SIDA et le financement du développement et du développement durable. Le premier rapport de suivi, non exhaustif, a été diffusé le 31 juillet 2002, A/57/270, Application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies. Pour une synthèse des premiers progrès, voir le petit ouvrage, publié pour la Banque mondiale, sous la forme d'un « mini Atlas », *Édifier un monde meilleur. Mini Atlas des objectifs de développement pour le millénaire*, Paris, Eska, 2005.

22. À cette occasion le Ministère des Affaires étrangères avait produit un rapport : Direction générale de la coopération internationale et du développement, « État d'avancement des objectifs du millénaire pour le développement. Dix ans avant l'échéance de 2015 », Paris, Ministère des Affaires étrangères, 2005. www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/365_IntObjectif_du_millenaire.pdf

23. Voir la Résolution 60/1 du 16 septembre 2005, « Document final du Sommet mondial de 2005 ». Un extrait significatif : « Nous réaffirmons avec force notre volonté d'assurer la réalisation intégrale, dans les délais

accomplis, en particulier dans les domaines de l'accès à l'eau potable, l'augmentation de l'espérance de vie, la diminution de la mortalité infantile. Cependant, de fortes disparités persistaient. Ainsi, si l'Asie était en bonne voie, notamment grâce aux pays qui connaissent une croissance soutenue (Chine, Inde), la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne souffraient encore d'une croissance insuffisante et n'atteindraient pas les objectifs d'ici à 2015 sans un soutien accru de la communauté internationale.

Le 25 septembre 2008, le Secrétaire général des Nations Unies et le Président de l'Assemblée générale ont convoqué une réunion de haut niveau sur la réalisation des OMD. La réunion a servi de forum aux dirigeants internationaux afin d'examiner les progrès accomplis, identifier les lacunes et s'engager à prendre des mesures concrètes et trouver les ressources et mécanismes nécessaires pour les combler²⁴. Ce fut également l'occasion de préparer la Conférence internationale chargée de l'examen du financement du développement qui s'est tenu début décembre 2008 à Doha. Un rapport à mi-parcours sur la réalisation des OMD a mis en avant les réussites et les échecs des huit années écoulées. Il proposait des pistes pour relancer la dynamique malgré un contexte global jugé plus compliqué qu'en 2000. Trois défis, précisés comme mettant en danger la réalisation des OMD, étaient relevés : le ralentissement économique mondial ; la crise alimentaire due à l'augmentation du prix des matières premières ; le réchauffement du climat mondial. Comme à chacune des occasions onusiennes autour des OMD, le Secrétaire général a demandé à toute la communauté internationale de s'engager plus fortement encore en faveur des OMD.

Cette occasion d'évaluation et de mobilisation a permis un rien d'auto-célébration. L'ONU se félicite du succès de l'effort collectif provoqué par les OMD et considère que tous les acteurs (en particulier les gouvernements du Nord et du Sud, mais aussi les « sociétés civiles ») se seraient appropriés ces objectifs. Surtout, il ressort des résultats à mi-parcours que des actions ont connu des succès probants (vaccination des enfants, production de moustiquaires, traitements contre le VIH...). En revanche, il apparaît plus compliqué de lutter contre les problèmes qui nécessitent la mise en place de systèmes nationaux (la santé maternelle en est le meilleur exemple).

L'ONU est également revenu sur la définition de la pauvreté qui ne peut se limiter à la pauvreté monétaire mais doit être mesurée en termes d'accès aux services essentiels. Les plus pauvres n'ont pas accès à ces services et sont plus vulnérables (crise alimentaire, catastrophes naturelles, conflits). Cette pauvreté se reproduit, renforce la pauvreté monétaire et a un impact sur tous les aspects de la vie. Ainsi l'ONU insiste sur la corrélation entre l'ensemble des OMD et préconise « un éventail d'actions mises en place simultanément ». La lutte contre la pauvreté doit faire partie de toutes les politiques et stratégies nationales et il faudra s'efforcer pour chaque initiative de cibler les plus pauvres en priorité.

Les chiffres montrent une accélération des progrès depuis 2000, il y a donc eu, selon l'ONU, un effet OMD. Cependant, l'aide publique au développement (APD) est, globalement, en baisse depuis 2005 et le contexte est plus difficile. L'ONU demande donc aux pays donateurs de respecter leurs engagements afin de poursuivre et renforcer l'effort réalisé depuis 2000.

prescrits, des buts et objectifs de développement convenus à l'occasion des grandes conférences et réunions au sommet des Nations Unies, notamment ceux arrêtés au Sommet du Millénaire et connus sous le nom d'objectifs du Millénaire pour le développement, lesquels ont imprimé un nouvel élan aux efforts déployés pour éliminer la pauvreté ».

24. www.un.org/fr/millenniumgoals/2008highlevel/

En juillet 2009, l'Assemblée générale a décidé le principe de la tenue d'une réunion de haut niveau sur les OMD à l'ouverture de sa 65^{ème} session en septembre 2010. Cette décision faisait suite à la proposition formulée par le Secrétaire général le 25 septembre 2008, à l'occasion de la réunion de haut niveau sur les OMD, d'organiser un tel sommet à cinq ans de l'échéance de 2015²⁵.

Ce sommet constituera une étape que l'ONU juge cruciale dans le suivi des progrès réalisés vers les OMD puisque neuf ans après l'adoption des OMD, six ans avant l'échéance de 2015, l'Afrique subsaharienne principalement, mais aussi certains pays d'Asie et d'Océanie, accusent un retard dans l'atteinte des objectifs.

Les évolutions de la pauvreté et de son indicateur central au regard des OMD

Les organisations internationales, aux premiers rangs desquelles l'ONU, le FMI, la Banque mondiale et l'OCDE, coopèrent pour le suivi des progrès accomplis²⁶. Les rapports annuels sur les OMD sont fondés sur des données compilées par un groupe d'experts, coordonné par le Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies²⁷. Ce groupe est composé de représentants d'une trentaine d'organisations internationales (de l'OIT à l'OMC en passant par l'OMS ou le HCR) qui comptent au nombre de leurs activités l'établissement d'une ou plusieurs des séries d'indicateurs de suivi des OMD.

La Déclaration du Millénaire fixe 2015 comme date buttoir pour la réalisation de la plupart des OMD, qui établissent des cibles chiffrées pour réduire de moitié l'extrême pauvreté sous toutes ses formes. Les rapports annuels sont très détaillés sur l'ensemble des objectifs et des cibles. Le plus suivi, car le plus répercuté dans les débats et médias internationaux, est le premier. On se concentrera donc sur le premier objectif « réduire l'extrême pauvreté et la faim », et sur la première cible qui est, pour 2015, de réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.

Les données sur la pauvreté dans le monde reposent sur l'emploi du critère dit de « un dollar par jour » comme seuil de pauvreté. On parle alors d'extrême pauvreté. Ce seuil, établi à partir d'enquêtes sur la consommation ou sur les revenus, est calculé en parité de pouvoir d'achat (PPA) afin d'être adapté aux contextes locaux. Fixé à l'origine à un dollar par jour aux prix de 1985, le seuil international de pauvreté a été fixé par la suite – on l'a signalé - à 1,08 dollar par jour mesuré en PPA de 1993. À partir de 2008, de profondes révisions de PPA, ont conduit la Banque mondiale à réévaluer le seuil de pauvreté international à 1,25 dollar par jour. Cependant la cible des OMD reste, littéralement, la même : « réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour »²⁸.

25. www.un.org/fr/millenniumgoals/sept_2010_more.shtml

26. Voir www.un.org/french/millenniumgoals. Voir aussi le formidable site <http://devdata.worldbank.org/atlas-mdg> qui génère des graphiques et des cartes très utiles.

27. Ce département de l'ONU publie un rapport sur la situation sociale mondiale. La livraison 2010 était consacrée à la pauvreté, et constitue, probablement, un des documents à la fois les plus englobants (avec les méthodes d'évaluation selon les différents indicateurs), les plus synthétiques et les plus lisibles. À lire donc : *Rethinking Poverty. Report on the World Social Situation 2010*, New York, ONU, 2009.

28. Voir les deux rapports 2008 et 2009 sur les OMD.

Les données nationales collectées diffèrent par leur ampleur et leur rigueur. Elles sont cependant de plus en plus cohérentes. Si elles ne sont jamais le parfait reflet de la réalité, elles s'améliorent au fil du temps et elles autorisent des images relativement claires.

Au standard de 1 dollar par jour, 969 millions de personnes souffraient de pauvreté absolue en 2004, une baisse de plus de 270 millions depuis 1990. Et ce progrès était dû en grande partie à l'Inde ainsi qu'à la Chine, où les pauvres ont diminué de presque 250 millions de 1990 à 2004²⁹.

Ces chiffres ont continué à alimenter l'optimisme jusqu'au rapport 2008 sur les OMD. La direction, montrée par les statistiques recueillies, est toujours (au moins jusqu'à la crise financière) la même : celle d'une diminution de la pauvreté. L'objectif visant à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population qui vit avec moins d'un dollar par jour resterait à portée. Toutefois il est clair que ce résultat est largement redevable aux extraordinaires succès économiques asiatiques. En revanche, les progrès seraient toujours faibles en Afrique subsaharienne.

Un économiste (détonnant) de Columbia, spécialiste d'Afrique et de développement, publie néanmoins des chiffres plus optimistes. Habitué des débats avec les experts de la Banque mondiale³⁰, Xavier Sala-i-Martin écrivait déjà, au milieu des années 2000, que le nombre de pauvres sur la planète (au critère de 1 \$) avait diminué de 250 à 500 millions entre 1970 et 2000, alors que la population mondiale augmentait de 2 milliards d'individus. Plus récemment, il a souligné un fort recul de la pauvreté en Afrique subsaharienne³¹. De 1995 à 2006, la proportion de pauvres y serait passée de 43 % à 32 %.

De nouvelles conventions statistiques : le seuil de 1,25 \$

De nouvelles conventions, sans induire de changements radicaux dans les séries, puisque tout a pu être recalculé, ont été établies officiellement en 2008. À partir d'une nouvelle estimation des parités de pouvoir d'achat, de nouveaux seuils de pauvreté ont pu être établis. Ainsi, en décembre 2007, la Banque mondiale a annoncé les résultats du « plus grand exercice de lèche-vitrines jamais réalisé »³². Des enquêteurs ont parcouru, dans 146 pays³³, les boutiques, les grandes surfaces et les catalogues de vente par correspondance en relevant les prix d'un millier d'articles, allant des paquets de spaghetti de blé dur aux chaussures à talons.

29. Dès le début de la décennie 2000, il est apparu que l'objectif des Nations unies visant à réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici à 2015 avait des chances d'être atteint grâce à la seule croissance économique enregistrée par les deux pays les plus peuplés de la planète: la Chine et l'Inde. Si d'aventure, en 2015, la cible était atteinte, il pourrait s'agir d'un phénomène optique dû au poids relatif des deux géants démographiques et économiques. Voir le *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du PNUD

30. Sur le débat, très spécialisé Sala-i-Martin / Ravallion, voir, pour un premier élément, Martin Ravallion, « Pessimistic on poverty? », *The Economist*, 7 avril 2004.

31. Maxim Pinkovskiy et Xavier Sala-i-Martin, 2010, « African Poverty is falling... much faster than you think ! », *NBER Working Paper*, n° 15775, février 2010.

32. L'expression est de *The Economist* (« On the poverty line. Has "a dollar a day" had its day? », 22 mai 2008). L'hebdomadaire britannique relevait à l'occasion de cet exercice élaboré aboutissant à un nouveau seuil de 1,25 dollar par jour que, pour des raisons pratiques, les gouvernements se soucieront probablement toujours plus de leur propre seuil de pauvreté que des normes de la Banque mondiale. En matière de communication politique internationale, il aurait été préférable de refixer le seuil de pauvreté à 1 \$ par jour en PPA 2005 car le seuil à 1,25 ne sonne tout simplement pas aussi bien en tant que slogan (contenu dans les OMD). Et *The Economist* de conclure : « En augmentant d'un quart le seuil de pauvreté fixé à 1 dollar par jour, les chercheurs risquent de diminuer sa popularité de moitié ».

33. Dans la comparaison internationale précédente en 1993 (qui a permis d'établir le seuil standard de pauvreté à 1,08 dollar) 117 pays seulement avaient été enquêtés.

Cette vaste entreprise de comparaison du coût de la vie a permis à la Banque mondiale de comparer le pouvoir d'achat de nombreux pays, dont, pour la première fois officiellement, la Chine, en 2005. Elle a révélé quelques surprises statistiques. Ainsi, les prix en Chine sont beaucoup plus élevés que les premières estimations l'indiquaient, ce qui signifie que le revenu des Chinois ne correspondait pas à leur pouvoir d'achat présumé³⁴.

Ces estimations plus récentes du coût de la vie dans les pays en développement ont alors conduit à changer l'indicateur de pauvreté et, partant, l'ampleur des phénomènes mesurés.

En 2008, ont ainsi été publiées et discutées de nouvelles estimations. Toutes les estimations antérieures, de 1981 aux plus récentes, ont été systématiquement révisées d'après les mêmes critères³⁵.

Le seuil de pauvreté est maintenant établi à 1,25 dollar par jour aux prix de 2005. C'est ce seuil qui est désormais utilisé dans les rapports techniques de suivi des OMD. Il ne s'agit pas d'un seuil fixé internationalement de façon arbitraire mais du seuil de pauvreté moyen des 15 pays les plus pauvres. La pauvreté dans le monde est de la sorte évaluée d'après les critères de pauvreté des pays les plus pauvres de la planète.

Les anciennes données prêtaient à penser que le nombre de pauvres était passé en dessous de 1 milliard d'individus (ce qui avait été annoncé pour 2004). En tenant compte de l'augmentation du coût de la vie dans ces pays, le nombre de pauvres dans le monde, d'après donc les critères concernant les pays les plus pauvres, est désormais (pour 2005) estimé à 1,4 milliard de personnes.

Toutefois, de manière générale, les progrès accomplis restent assez nets dans la lutte contre l'extrême pauvreté. La proportion de pauvres vivant avec moins de 1,25 dollar par jour a été réduite de moitié, passant de 52 % à 25 % entre 1981 et 2005. La pauvreté a eu tendance à reculer annuellement d'un point durant cette période qui, avec ces définitions, a vu le nombre total de pauvres baisser de 500 millions.

Comme dans les estimations antérieures, les progrès les plus remarquables ont été réalisés en Asie de l'Est. Au début des années 1980, l'incidence de la pauvreté dans cette région était la plus élevée du monde comptant près de 80 % des populations vivant avec moins de 1,25 dollar par jour en 1981. Ce taux, en 2005, n'était plus que de 18 %. En Afrique, la pauvreté au seuil de 1,25 dollar par jour, n'aurait connu – selon la Banque mondiale – aucune baisse, se stabilisant à 50 % sur toute la période. Le nombre de pauvres y a pratiquement doublé, passant de 200 à 380 millions de personnes³⁶.

34. Le PIB annuel par tête, en Chine, passe alors, en PPA, de 6 760 dollars à 4 091...

35. Pour tous les calculs, les tableaux, les définitions, et les débats, voir le site PovcalNet <http://econ.worldbank.org/povcalnet>

36. Pour d'autres chiffrages, voir les analyses plus optimistes de Xavier Sala-i-Martin, *supra*. Et, en réaction, voir le commentaire de Martin Ravallion, « Is African poverty falling? », en mars 2010. <http://blogs.worldbank.org/african/is-african-poverty-falling>

Tableau 1. La pauvreté dans les pays en développement au seuil de 1,25 dollar par jour

| | 1981 | 1984 | 1987 | 1990 | 1993 | 1996 | 1999 | 2002 | 2005 |
|---------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Taux de pauvreté | 52 % | 47 % | 42 % | 42 % | 39 % | 35 % | 34 % | 31 % | 25 % |
| Nombre de pauvres (en millions) | 1 900 | 1 814 | 1 723 | 1 819 | 1 799 | 1 658 | 1 698 | 1 601 | 1 374 |

Source : Shaohua Chen, Martin Ravallion, « The Developing World is Poorer than we Thought, but not Less Successful in the Fight Against Poverty », *Policy Research Working Paper*, n° 4703, Banque mondiale, 2008. Voir également Martin Ravallion, « Bailing out the World's Poorest », *Policy Research Working Paper*, n° 4763, Banque mondiale, 2008.

Note : les pays en développement concernés sont toujours les mêmes sur la période considérée

Les OMD seront-ils atteints ?

Synthétisons les progrès. De 1981 à 2005, le nombre de personnes pauvres vivant avec moins de 1,25 dollar par jour est passé de 1,9 à 1,4 milliard. Autre incarnation, proportionnelle, du succès : les personnes vivant dans l'extrême pauvreté ne formaient qu'un peu plus du quart de la population du monde en développement en 2005, alors qu'ils en représentaient près de la moitié en 1990.

Le bilan global des OMD serait positif. C'est bien ce que soutient une équipe de chercheurs, emmenés par François Bouguignon, dans un rapport pour la Commission européenne fin 2008³⁷. L'étude faisait alors valoir que ces objectifs étaient mis en péril par le double enjeu de la flambée des prix des denrées alimentaires et du pétrole, et de la récession économique mondiale. Cependant l'orientation prise serait la bonne, avec des OMD constituant un cadre adapté aux actions en matière de développement jusqu'à l'horizon 2015. Le groupe de chercheurs européens fait six constatations/recommandations principales :

- Les donateurs doivent tenir toutes leurs promesses, y compris celles relatives au commerce, à l'allégement de la dette, au volume de l'aide et à son efficacité.
- Les investissements dans les infrastructures sont essentiels pour stimuler et soutenir la croissance, mais ces investissements ne devraient pas se faire au détriment des besoins et droits élémentaires.
- Les institutions économiques mondiales, dont celles de Bretton Woods, demandent à être réformées.
- Les plus démunis doivent être mis à l'abri des chocs, qu'ils soient liés à la hausse des prix des denrées et du pétrole ou aux effets déjà perceptibles du changement climatique.
- Les pays en développement, aux institutions peu solides, souvent engagés dans des conflits ou en sortant à peine, ont besoin d'une assistance s'appuyant sur des ressources politiques, financières et parfois militaires.
- La répartition géographique de la pauvreté étant en pleine mutation, certains États comme la Chine allant grossir les rangs des pays à revenu intermédiaire, il importe de réfléchir aux OMD au-delà de 2015.

37. Les objectifs du Millénaire pour le développement à mi-parcours : où en sommes-nous et où devons nous aller ?, 2008. Synthèse : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg_exec_summary_final_fr.pdf. Rapport : http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/2008.11.06%20MDG_long_paper_en.pdf

La réalité récente a été – c’est incontournable – marquée par la crise économique découlant de la déflagration financière. Les importantes avancées constatées dans la lutte contre la pauvreté de 1990 à 2005 se sont sans doute enrayées. Le rapport 2009 sur les OMD estime, en s’appuyant sur des estimations de la Banque mondiale, qu’en 2009 ce sont de 55 à 90 millions d’individus qui devraient s’ajouter au nombre des démunis prévu avant la crise. L’atteinte du premier objectif et de la première cible des OMD, devient, avec la crise, plus incertain.

Début 2010, des chercheurs du Brooks World Poverty Institute (présidé par Joseph Stiglitz) ont tenté d’estimer les impacts des crises alimentaires et financières sur l’ensemble des OMD³⁸. On peut résumer leur analyse dans le tableau final de cette note, tableau qui prête bien moins à l’optimisme.

| OMD | Constats en 2005/2006 | Impacts des crises alimentaires et financières de 2008/2009 |
|---|--|--|
| 1. Réduire de moitié l’extrême pauvreté | Globalement en cours, notamment en raison de la croissance chinoise | <ul style="list-style-type: none"> • 200 millions de pauvres en plus • Nombre de personnes souffrant de la faim passant de 850 millions (2007) à 960 (2009). |
| 2. Assurer une éducation primaire à tous | Près de la cible, sauf en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud | <ul style="list-style-type: none"> • Un nombre inconnu, mais probablement très important, d’enfants seront retirés de l’école |
| 3. Égalité de genre | Potentiellement atteignable à l’école | <ul style="list-style-type: none"> • La crise va probablement avoir des impacts très négatifs sur les familles monoparentales |
| 4. Réduire de trois quarts la mortalité infantile | Des résultats significatifs partout, mais loin de l’objectif | <ul style="list-style-type: none"> • 200 000 à 400 000 morts supplémentaires d’enfants tous les ans |
| 5. Réduire de deux tiers la mortalité infantile | Les plus faibles résultats des OMD, extrêmement problématiques en Afrique sub-saharienne et en Asie du Sud | <ul style="list-style-type: none"> • Il est presque certain que le nombre de décès augmentera |
| 6. Combattre le SIDA et la malaria | La pandémie a connu un pic, et pourrait décroître, sauf en Afrique sub-saharienne | <ul style="list-style-type: none"> • Une recrudescence |
| 7. Développement durable | L’objectif d’accès à l’eau pourrait être atteint, ce qui n’est pas le cas pour l’assainissement | <ul style="list-style-type: none"> • Pas de prévision |

Source : www.manchester.ac.uk/bwpi

Note : il n’y a pas de prévision sur le huitième OMD concernant les efforts mondiaux pour le développement

³⁸. David Hulme, James Scott, *The Political Economy of the MDGs : Retrospect and Prospect for the World’s Biggest Promise*, Manchester, 2010, www.manchester.ac.uk/bwpi