

Françoise Moreau

Thinking Beyond The Millennium Development Goals

Keynote Speech

Permettez-moi pour commencer de commenter l'utilité et l'intérêt des objectifs du Millénaire adoptés en 2000 par la communauté internationale dans le cadre du Sommet des Nations Unies; ensuite je relèverai certaines lacunes et les dimensions complémentaires de cet agenda; enfin je terminerai par l'identification de défis additionnels et nouveaux, et par la présentation des initiatives récentes de l'Union européenne en préparation des grands événements de 2008 autour des Objectifs du Millénaire.

Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) sont issus des grandes conférences des Nations Unies des années 90. Ces objectifs ont l'avantage de constituer un cadre simple, visible, légitimé au niveau global et lisible pour tous. Mettant l'accent sur des objectifs et indicateurs de développement humain et social, les OMD ont permis de rééquilibrer les orientations de la coopération internationale en réaction aux politiques d'ajustement structurel des années 80 et 90 qui avaient été trop exclusivement centrées sur la dimension macro-économique. L'objectif 8 quant à lui, qui concerne la mise en place d'un partenariat global, recouvre plusieurs aspects allant des engagements des pays du Nord en matière d'aide au développement, aux questions de politique commerciale en passant par les questions liées à l'accès aux technologies.

Ces objectifs constituent un cadre de référence qui inspire à la fois les pays en développement et les pays bailleurs de fonds pour définir les priorités de la coopération en appui aux stratégies nationales de développement. Dans de nombreux cas récents, les pays en développement s'efforcent d'adapter les cibles et indicateurs associés aux objectifs à leur contexte national, en fonction du niveau où ils se trouvent et en fonction des contraintes auxquels ils ont à faire face. L'intérêt est de constituer un cadre réaliste auquel tant les bailleurs de fonds que les pays en développement peuvent se référer. Ceci est important dans le contexte des nouvelles initiatives d'harmonisation et de coordination entre les bailleurs de fonds.

Un autre aspect positif de l'agenda du Millénaire concerne sa fonction d'outil de communication. La mobilisation des opinions publiques en soutien de cet agenda est importante. L'éducation au développement est un secteur d'activité en tant que tel tant dans les pays du Nord que du Sud. Le secteur privé commence également à s'impliquer davantage dans les efforts internationaux, et le forum économique mondial de Davos a notamment adopté une déclaration dans laquelle le secteur privé s'engage à œuvrer pour la réalisation de ces objectifs.

Au-delà des objectifs du Millénaire - Les dimensions complémentaires du développement

Les objectifs du Millénaire ont été adoptés en 2000 sans que les moyens à mettre en œuvre pour parvenir à la réduction de la pauvreté, éradiquer la faim, améliorer les taux de scolarisation, les taux de vaccination, n'aient été définis. Depuis lors, une série d'événements ont permis d'en débattre et de prendre de nouveaux engagements. Tout d'abord la conférence de Monterrey en 2002 a débouché sur des engagements en termes de mobilisation des ressources financières tant dans les pays en développement que dans les pays développés. En 2005, d'autres engagements ont été pris en particulier par l'Union européenne. Le Consensus

Européen sur le Développement adopté le 20 décembre 2005 présente deux innovations majeures: tout d'abord l'expression d'une vision commune du développement partagée par les Etats membres et la Commission; ensuite un engagement politique au plus haut niveau, le document étant signé par les Présidents du Conseil, de la Commission et du Parlement européen. Cette déclaration politique a défini les objectifs, les principes, les valeurs et les moyens d'action que les Etats membres et la Commission ont décidé de mettre en œuvre, collectivement et individuellement, au service du développement. Cette même année, le G8 prenait également des engagements d'accroissement de l'aide en appui aux objectifs du Millénaire. Enfin, l'adoption de la déclaration de Paris, également en 2005, définit un agenda international pour l'efficacité de l'aide qui engage tant les pays en développement que les pays donateurs. L'UE a activement participé à son élaboration et a en outre souscrit à plusieurs engagements complémentaires.

La deuxième dimension complémentaire est l'articulation entre les objectifs et les politiques à mettre en œuvre pour les atteindre. Il est largement reconnu que le principe d'appropriation des processus de développement est une des clés du succès, tant au niveau des stratégies à mettre en œuvre qu'au niveau très concret de la gestion des programmes qui doit être initiée et pilotée par les pays en développement avec une large participation de la société civile et du secteur privé. Cet agenda laisse la définition des politiques au dialogue au sein des pays et au dialogue avec les bailleurs de fonds. Il ne faut donc pas l'interpréter comme une prescription d'investissement prioritaire dans tel ou tel secteur social, en négligeant les dynamiques économiques, politiques ou autres.

La troisième dimension complémentaire concerne le volet de la gouvernance, notamment les inégalités, les droits de l'homme, la sécurité. Cette dimension est à la fois essentielle et complexe, et donne lieu à de multiples débats et consultations. Différentes approches coexistent. L'UE a défini son approche en matière de gouvernance, notamment en 2006 par une communication sur la manière d'aborder les questions de gouvernance dans le cadre du consensus européen sur le développement. Le Commissaire Louis Michel a, lors de son intervention d'ouverture de ce séminaire, souligné l'importance de cette démarche qui définit la gouvernance de manière large, c'est à dire tant au plan de la promotion des principes et des valeurs fondamentales, qu'au plan du développement des capacités institutionnelles et du rôle des Etats qui doivent pouvoir assurer leurs fonctions régaliennes.

Un autre point important est la question de la responsabilité, de la manière de rendre compte. Qui est responsable des progrès ou du manque de progrès sur la voie de la réalisation de ces objectifs ? C'est le problème de l'évaluation de l'impact de l'aide, et la problématique de l'attribution des résultats, qui devient de plus en plus complexe dans le contexte des processus d'alignement sur les politiques des pays partenaires, de l'harmonisation entre bailleurs de fonds et de l'évolution vers des modalités de gestion des programmes de coopération de type aide directe aux budgets des Etats. Le lien entre les efforts consentis et les résultats est important parce que les bailleurs de fond sont redevables vis-à-vis de leurs autorités de contrôle quant à la manière dont ils ont géré l'aide au développement et vis-à-vis de leurs citoyens. Or l'agenda des OMD est utile comme instrument de communication, mais les sondages montrent que cet agenda est encore très mal connu. Seuls 12% des citoyens européens ont une connaissance des objectifs du Millénaire. Il faut donc mieux sensibiliser et éduquer au développement.

L'UE s'est également fixé, au-delà des OMD, des objectifs complémentaires à savoir le respect des droits de l'homme, la réduction des inégalités, la prévention des conflits et la

sécurité, considérant qu'un niveau minimum de stabilité dans un pays est un pré-requis pour que des stratégies de développement puissent se mettre en place.

Nouveaux concepts

Au-delà des OMD, ces dernières années, de nouveaux concepts ont été développés, comme le bien-être, la qualité de la vie, les dimensions sociales et culturelles influençant la définition de l'inégalité et la perception de la pauvreté. Ces travaux ouvrent de nouvelles pistes de réflexion qui peuvent contribuer à réduire l'écart entre les grands objectifs globaux et la réalité des conditions de vie.

Nouveaux défis

De nouveaux défis rendent plus difficile l'atteinte des objectifs du Millénaire, comme les évolutions démographiques - la population en Afrique va doubler au cours des trente prochaines années - et le changement climatique. A cet égard les pays qui ont le moins contribué à cette évolution sont les plus vulnérables et directement affectés par les conséquences du changement du climat. L'UE entend assumer sa part de responsabilité non seulement en mettant en œuvre une politique ambitieuse pour ralentir le changement climatique mais aussi en aidant les pays les plus pauvres à s'adapter à ses conséquences. La globalisation financière, la globalisation du marché du travail, la hausse des prix des produits agricoles, énergétiques, sont également des défis qui doivent aujourd'hui être pris en compte dans le cadre des politiques de développement.

Nouveaux acteurs

Les nouveaux acteurs, comme la Chine et l'Inde, modifient sensiblement le contexte du développement. Ces pays se sont développés selon des modèles très différents, à la fois en termes économique, politique et social, et deviennent en même temps des nouveaux acteurs importants de la coopération internationale, notamment en Afrique. Le paysage en matière de coopération au développement se complexifie. Le dialogue doit être approfondi avec ces nouveaux acteurs pour que les résultats en matière de développement soient durables et positifs.

Nouveaux moyens

De nouveaux moyens d'action apparaissent avec une tendance à la multiplication des fonds et programmes globaux, ce qui ne rend pas toujours le système d'aide plus transparent et qui pose parfois des problèmes par rapport à la cohérence avec les politiques nationales.

La recherche de sources innovantes de financement est nécessaire, nous assistons aujourd'hui à une prise de conscience que l'aide au développement ne suffit pas pour financer des thématiques d'intérêt global. Concernant le débat sur le changement climatique, il ne revient pas à l'aide au développement seule de supporter les coûts - élevés - de l'adaptation. C'est en tout cas la position qu'a prise l'UE en lançant l'idée d'une Alliance Globale qui doit notamment permettre d'aider les pays en développement à mettre en place de véritables stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique.

La politique de l'Union européenne

Les objectifs du Millénaire constituent un cadre de référence qui a été repris dans le Consensus européen pour le développement adopté au plus haut niveau politique en décembre 2005. Cette déclaration engage l'ensemble de l'UE à savoir la Communauté et les 27 Etats membres de l'Union dans leurs politiques bilatérales. Ce consensus se réfère aux OMD et aux objectifs complémentaires évoqués plus haut, comme les droits de l'homme, la gouvernance, la sécurité.

Ces objectifs sont abordés non seulement à travers l'aide, mais aussi de plus en plus au-delà d'autres politiques sectorielles européennes. Citons deux exemples:

- ✓ le Partenariat Stratégique UE-Afrique. Le Premier Plan d'Action (2008-2009) comporte 8 volets qui abordent la paix et la sécurité, la gouvernance démocratique et les droits de l'homme, le commerce et l'intégration régionale et infrastructures, les objectifs du Millénaire etc. Ceci représente un élargissement considérable des relations entre l'UE et Afrique qui montre qu'au-delà des OMD et des approches 'sectorielles' de coopération au développement, l'UE pense de plus en plus en termes globaux et en termes d'interaction entre différentes politiques.
- ✓ Un autre exemple européen est l'agenda pour « la Cohérence des politiques pour le développement ». La Cohérence des politiques pour le développement part du constat que les progrès vers les Objectifs du millénaire ne dépendent pas seulement du volume financier de l'aide et des programmes d'aide. Des politiques autres que le développement ont également un impact – parfois plus grand encore – sur les pays en développement. L'UE a pris une série d'engagements pour améliorer le degré de cohérence entre douze politiques européennes et les OMD. Au début de cette année, à l'occasion d'un séminaire avec des représentants de la société civile, des chercheurs, d'Europe et de pays en développement, nous avons débattu de quelques thèmes spécifiques, en l'occurrence, les risques et opportunités qu'offre le développement du marché des biocarburants aux plans de la sécurité alimentaire, de l'environnement, du développement rural et des conditions sociales; dans le domaine des migrations, comment limiter les effets négatifs de la fuite des cerveaux et comment promouvoir la mobilité 'circulaire'; enfin comment faire en sorte que les politiques européennes en matière de recherche soient plus ouvertes et répondent mieux aux besoins des pays les plus pauvres. Chaque politique a ses objectifs sectoriels: le but des travaux en matière de cohérence est d'exploiter au maximum les synergies potentielles entre ces autres politiques et la politique de développement, afin de maximiser leurs effets positifs sur les pays en développement et de minimiser leurs effets négatifs.

OMD – Etat des lieux

L'état des lieux des OMD nous montre qu'il y a encore beaucoup à faire, surtout sur le continent africain. En Amérique latine, en Asie du Sud et du Sud-Est, des progrès substantiels ont été faits. L'Afrique sub-saharienne demeure largement en retard par rapport à de nombreux objectifs; ceci étant de nombreux résultats positifs doivent aussi être soulignés, en matière de réduction de la mortalité infantile ou de progression des taux de scolarisation, dans un nombre non négligeable de pays africains. Une caractéristique commune à travers le monde est l'accroissement des inégalités.

En 2008, une série d'événements à haut niveau sont prévus:

- La Conférence d'Accra (2-4 Septembre) sur l'efficacité de l'aide

- L'événement de haut niveau en marge de l'Assemblée Générale des Nations Unies (25 Septembre), sur les OMD
- La Conférence de Doha, (29 Novembre–2 Décembre), sur le Financement du Développement

De nouvelles initiatives ont vu le jour pour accroître la mobilisation de la communauté internationale autour des OMD, notamment celle du secrétaire général des Nations Unies pour les OMD en Afrique ou l'"Appel à agir" pour les OMD. Le partenariat UE-Afrique sur les OMD, adopté lors du sommet de Lisbonne, offrira aussi un nouveau cadre de dialogue et d'action important.

Avec les communications du 9 avril 2008, la Commission propose une position commune européenne ambitieuse, en particulier en vue des réunions d'Accra et de Doha et de l'évènement à haut niveau des Nations Unies en septembre 2008, qui confirmerait le rôle clé de l'Union sur la scène internationale en matière de développement et sa mobilisation en faveur des Objectifs du Millénaire. En particulier, la Commission propose aux Etats Membres d'assurer la prévisibilité de flux accrus d'aide au développement, d'améliorer l'efficacité en particulier par une division du travail, et d'assurer la cohérence des politiques.

Pour penser au-delà des OMD, il convient de développer une capacité d'analyse prospective. Dans cet esprit, l'UE a lancé une initiative visant à mobiliser la recherche pour les politiques de développement au niveau européen. L'objectif est de stimuler le débat et de construire des ponts entre le monde de la recherche et le monde des décideurs politiques européens. L'UE compte travailler sur la thématique « Comment réconcilier les objectifs de développement, en particulier la réduction de la pauvreté, avec les nouveaux défis globaux? Quelle est la vision européenne sur ces questions et quel est le rôle que l'Europe peut jouer? Quel impact la politique européenne de développement peut-elle avoir pour une globalisation plus équitable? ».

Je vous remercie de votre attention.