

## Editorial

### Objectifs du millénaire pour le développement : outils de développement ou cheval de Troie des politiques néolibérales ?

Frédéric Lapeyre<sup>1</sup>

Alors que les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été célébrés lors du sommet des Nations unies de septembre 2005 à New York comme le symbole du nouveau paradigme consensuel sur le développement, il convient d'en faire une analyse critique afin de saisir si, au-delà de la rhétorique du discours dominant, ils constituent un réel outil de développement ou si, au contraire, ils ne sont qu'une nouvelle composante de la stratégie des acteurs dominants pour lever certains obstacles dans leur effort permanent de restructuration du monde en fonction de la logique de l'accumulation. Quatre constats poussent à pencher pour ce dernier terme de l'alternative :

l'appauvrissement du débat sur le développement ramené, dans le cadre des OMD, à la question de la lutte contre la pauvreté ; la forte dimension sécuritaire de cet objectif de réduction de la pauvreté ; la nature fonctionnelle pour les acteurs dominants des stratégies mises en oeuvre au nom de la réalisation des OMD ; et enfin, le caractère technocratique et élitiste des politiques issues des OMD. La conception du développement à l'œuvre confirme la perspective néolibérale des mesures d'ajustement promues.

Mots clés : *OMD, politiques de développement, réduction de la pauvreté, néolibéralisme.*

## Introduction

L'adoption des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) tirés de la Déclaration du millénaire des Nations unies signée en 2000 par les dirigeants de la planète a marqué le retour au premier plan de l'ONU dans le débat sur le développement, après deux décennies dominées par les organisations de Bretton Woods (Fonds monétaire international et Banque mondiale). Cette déclaration parachevait une décennie de reprise d'initiative des Nations unies qui avait donné lieu à une impressionnante série de sommets mondiaux, dont notamment celui sur l'enfance à New York en 1990, puis ceux sur l'environnement à Rio en 1992 et sur le développement social en 1995 à Copenhague. A ce vaste effort de rouvrir le débat sur les stratégies de développement au-delà de la logique des politiques d'ajustement structurel, il faut aussi associer le travail du PNUD à travers la publication des rapports sur le développement humain initiée en 1990.

Pour la première fois de l'histoire des Nations unies, les Etats signataires de la Déclaration du millénaire se sont engagés explicitement dans le cadre de la réalisation des OMD à s'attaquer à la fois aux problèmes de la paix, de la sécurité, du développement, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'originalité des OMD réside dans le fait qu'ils constituent un ensemble d'objectifs clairs, axés sur l'amélioration des conditions de vie des populations, mesurables et assortis de délais puisqu'ils doivent être atteints d'ici à 2015. Les OMD constituaient une réponse à la prise de conscience de la nécessité d'intégrer la dimension humaine au cœur même du processus de formulation des politiques de développement.

Ils faisaient suite aux conclusions des différents sommets mondiaux qui tout au long des années 1990 avaient été l'occasion de mettre en évidence les processus de paupérisation, de fragmentation et de polarisation sociale associés à la mondialisation, qui constituaient une réalité

---

<sup>1</sup>. Professeur à l'Institut d'études du développement de l'Université catholique de Louvain (Belgique).

bien différente de l'utopie globalitaire des partisans d'une mondialisation néolibérale. Face au constat du caractère très inégalitaire de la distribution des bénéfices de la mondialisation, des organisations au sein même des Nations unies, telles que le PNUD, le BIT, l'Unrisd ou la Cnuccd (Ghai et Hewitt de Alcantara, 1994 ; Rodgers, Gore et Figueiredo, 1995 ; Cnuccd, 1996), ont élevé leur voix, afin de donner un visage humain à la mondialisation, en diminuant ses effets insécurisant et en démocratisant ses bénéfices.

Ce projet réformiste porté par le système des Nations unies va aboutir à la Déclaration du millénaire, puis à son opérationnalisation dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et la mise en place des dispositifs de suivi de la réalisation des OMD. Le large consensus qui s'est forgé au niveau international autour des OMD a complètement bouleversé la coopération au développement et la formulation des stratégies de développement. Les OMD ont, en effet, conduit à une action concertée sans précédent, non seulement au sein du système des Nations unies – et entre celui-ci et les institutions de Bretton Woods – mais aussi au sein de la communauté des donateurs en général, dans les pays en développement eux-mêmes et entre ceux-ci et la communauté internationale.

L'engagement pris de réaliser les OMD pour 2015 a entraîné la mise en place de nouveaux dispositifs ayant pour objectif d'aider les pays pauvres et les bailleurs de fonds à renforcer l'impact de leurs efforts communs en matière de lutte contre la pauvreté. La généralisation des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) qui définissent dorénavant les priorités des politiques de développement d'un nombre croissant de pays traduit ce vaste effort centré sur la réduction de la pauvreté et l'intégration dans l'économie mondialisée.

Toutefois, il est important de noter que le constat de la nécessité de s'attaquer sans tarder aux problèmes sociaux et environnementaux les plus graves – provenant, pour beaucoup, de la transformation rapide et brutale de l'économie mondiale – n'a pas abouti à remettre fondamentalement en question le projet néolibéral d'adaptation des espaces nationaux aux normes de l'économie mondialisée. La convergence vers ces normes – en termes de compétitivité, de flexibilité et d'attractivité pour les investissements étrangers – continue à être perçue comme l'élément incontournable de tout développement.

Alors que les OMD ont été célébrés lors du sommet des Nations unies de septembre 2005 à New York comme le symbole du nouveau paradigme consensuel sur le développement, il convient de problématiser ces objectifs et d'en faire une analyse critique afin de saisir si, au-delà de la rhétorique du discours dominant, ils constituent un réel outil de développement ou si, au contraire, ils ne sont qu'une nouvelle composante de la stratégie des acteurs dominants pour lever certains obstacles dans leur effort permanent de restructuration du monde en fonction de la logique de l'accumulation.

Nous voudrions aborder ici brièvement quatre questions importantes relatives aux OMD. Premièrement, l'appauvrissement du débat sur le développement en le restreignant à la question de la lutte contre la pauvreté ; deuxièmement, la forte dimension sécuritaire de l'objectif de réduction de la pauvreté ; troisièmement, la nature fonctionnelle pour les acteurs dominants des stratégies de réduction de la pauvreté mises en oeuvre au nom de la réalisation des OMD et enfin le caractère technocratique et élitiste des politiques issues des OMD.

## **Du renoncement à la sécurité des conditions de vie pour tous**

L'objectif 1 des OMD est la réduction de la pauvreté et de la faim dans le monde, où l'extrême pauvreté est la réalité quotidienne de 1 milliard d'êtres humains qui vivent avec moins de 1 dollar par jour, tandis que plus de 800 millions de personnes n'ont pas assez à manger pour

satisfaire leurs besoins quotidiens d'énergie (Nations unies, 2005)<sup>2</sup>. Pour apprécier cet objectif, il est essentiel de considérer attentivement la manière dont il est formulé. Les OMD visent une réduction de moitié entre 1990 et 2015 de la *proportion* des pauvres dont le revenu est inférieur à un dollar par jour et non du nombre de pauvres, ce qui dans des pays à forte croissance démographique modifie considérablement de nombre de personnes visées. Sans croissance démographique, cet objectif semblerait déjà très insatisfaisant, car il reviendrait à abandonner à leur sort près de 500 de millions de personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté. Mais considérant le taux de croissance démographique des années 1990 dans les pays en développement, c'est 210 millions de personnes au lieu de 500 millions qui doivent être sortis de l'extrême pauvreté en 2015, soit seulement 21% (Zacharie, 2005, 9).

L'objectif 1 apparaît donc non seulement comme un renoncement à assurer la sécurité des conditions de vie des populations à l'échelle mondiale, mais aussi comme un recul par rapport à des initiatives bien plus ambitieuses lancées par le passé par les Nations unies. La lutte contre la pauvreté n'a, en effet, rien de révolutionnaire pour les Nations unies, car il est un de ses objectifs constituants qui a marqué ses activités depuis sa création. On peut même dire que l'objectif initial était d'une toute autre nature que celui fixé par les OMD, puisqu'il y avait à la sortie de la Seconde Guerre mondiale un très fort optimisme sur la possibilité de convergence rapide des pays ou régions alors appelées sous-développés vers les niveaux de bien-être des pays développés.

Marquées par les théories de la modernisation, c'est bien la disparition de l'extrême pauvreté que les Nations unies poursuivaient, en assumant un rôle moteur dans la mise en œuvre de politiques de développement perçues avant tout comme des politiques de rattrapage calquées sur l'expérience historique de développement des pays occidentaux (Jolly, Emmerij, Ghai et Lapeyre, 2004). Cette vision universaliste du développement mettait l'accent sur la nécessité d'accroître l'investissement dans le secteur moderne, en supposant que les retombées positives de la croissance soutenue qui résulterait du processus d'industrialisation feraient disparaître progressivement l'extrême pauvreté.

Si au début des années 1960, on perçoit que la réduction de la pauvreté est bien plus problématique que prévue initialement, le débat sur le développement reste dominé par un grand optimisme qui va se traduire dans le lancement de la première décennie des Nations unies pour le développement. A l'origine de cette initiative, il y a le président des Etats-Unis, J. F. Kennedy qui, en septembre 1961 à l'Assemblée générale des Nations unies, déclare que si les Etats-Unis peuvent envoyer un homme sur la lune à la fin des années 1960, alors elles peuvent bien aussi contribuer significativement à améliorer les conditions de vies des populations des pays les plus pauvres.

On ne peut qu'être troublé à la lecture du Plan d'action des Nations unies pour la première décennie du développement qui, 40 ans avant la Déclaration du millénaire, se fixait pour objectif non seulement la réduction de la pauvreté mais aussi la réduction de l'écart entre pays riches et pays pauvres (United Nations, 1962). Ces objectifs ont été réaffirmés à plusieurs reprises par la suite, dont notamment, lors de la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies de 1974 qui, sous l'impulsion des pays du Sud organisés au sein du Groupe des 77, a conduit à l'établissement du « Nouvel ordre économique international » (NOEI) et à l'espoir vite déçu des pays du Sud de pouvoir changer les règles du jeu du système commercial et financier international afin de les rendre plus justes.

---

<sup>2</sup> Nations Unies, 2005, *Objectifs du Millénaire pour le développement – Rapport 2005*, (New York: Nations Unies)

L'échec patent et répété des tentatives de réduire la pauvreté et les inégalités doit donc conduire à plus de prudence quant aux attentes concernant la réalisation des OMD. De l'aveu même des Nations unies, les progrès actuels sont décevants et contrastés (Nations unies, 2004, 10). Les pays en développement peuvent être classés en trois grands groupes suivant leur avancée. Le premier groupe comprend des pays – situés pour la plupart en Asie ou en Afrique du Nord – qui sont dans l'ensemble sur la bonne voie pour réaliser bon nombre des objectifs sociaux énoncés dans la Déclaration, dont notamment celui de réduction de la pauvreté. Le deuxième groupe est composé de pays – situés essentiellement en Asie occidentale ou en Amérique latine et dans les Caraïbes – qui ont bien avancé dans la réalisation de certains objectifs, par exemple celui qui consiste à assurer l'éducation primaire pour tous, mais qui ont obtenu des résultats moins concluants dans la lutte contre la pauvreté.

Le troisième groupe comprend des pays situés principalement en Afrique subsaharienne, mais aussi des pays d'autres régions appartenant à la catégorie des moins avancés, qui sont loin d'avoir fait des progrès suffisants pour la plupart des objectifs et où la pauvreté extrême de masse n'a pas ou trop peu reculé. En 2001, près de la moitié de la population de l'Afrique au sud du Sahara se débattait toujours pour survivre avec 1 dollar par jour, voire moins, soit la même proportion qu'en 1990.

### **Réduction de la pauvreté versus réduction des inégalités**

On ne peut que déplorer le manque de prise en considération lors de la formulation des OMD des enseignements tirés dans les années 1970 de la persistance, voire de l'aggravation, de l'extrême pauvreté et des inégalités dans les pays en développement. La perception alors dominante que la croissance avait été inégale et sans effet du point de vue de l'amélioration du sort des plus démunis, s'était traduite par un vaste effort de réflexion visant à problématiser et à enrichir le concept de développement, mais aussi à le distancier du concept de croissance.

Le courant de la modernisation pragmatique fortement influencé par la pensée sociale-démocrate et néokeynésienne, reconnaissait d'une part, l'existence d'importants problèmes structurels qui affectaient les pays du Sud et d'autre part, que la croissance en tant que telle ne pouvait résoudre ces grands problèmes et qu'au contraire elle pouvait même les aggraver. Dans ce cadre, la priorité était donnée aux relations entre croissance économique et distribution des revenus, c'est-à-dire à la question du modèle de croissance, et aussi à la création d'emplois et à la satisfaction des besoins essentiels des masses (Chenery et al., 1974 ; BIT, 1976 ; BIT, 1972).

On a vu aussi apparaître dans les années 1970 un nouveau courant de pensée autour de l'idée d'un « autre développement » qui en réaction à la vision economiciste, basée sur la recherche de la croissance à tout prix, a mis en avant le concept de maldéveloppement. Celui-ci était défini comme la résultante de la croissance par inégalité qu'avaient privilégiée la plupart des pays du Sud, en adoptant une voie de développement mimétique par rapport à celle des pays maintenant développés. La croissance rapide avait conduit à l'émergence d'enclaves de production modernes bénéficiant à une élite au style de vie et de consommation occidentalisé, et à la marginalisation du reste de la population (Sachs, 1980).

Les critiques radicales de la théorie de la croissance ont défendu l'idée d'un découplage plus grand entre sphère d'accumulation et sphère de développement, car le développement apparaissait avoir pour eux, non pas pour objectif l'accumulation du capital, mais bien la satisfaction des besoins élémentaires de l'homme – qu'ils soient matériels ou immatériels (Dag Hammarskjöld Foundation, 1975).

Toute cette école de pensée était caractérisée par une interprétation radicale de l'approche en termes de besoins essentiels. Celle-ci se traduisait par une vision fortement participative au projet de développement, selon laquelle les réformes quant à l'accès aux ressources, les politiques redistributives et les autres changements structurels, devaient permettre aux pauvres de prendre le contrôle de leur propre développement et de définir eux-mêmes leurs besoins et les moyens de les satisfaire. L'objectif clairement défini ici était de donner les moyens aux pauvres de maîtriser leur propre destin et le concept clé d'un « autre développement » était bien celui de « *self-reliance* » qui faisait référence à la possibilité d'une définition autonome des styles de développement et de vie. Cette réflexion alternative présentait un aspect éminemment politique, car elle considérait que l'objectif de développement ne serait atteint qu'une fois le pouvoir d'initiative regagné par les masses à travers leur contrôle sur les ressources.

La question des inégalités qui était au cœur des débats sur la réduction de la pauvreté dans les années 1970 est la grande absente des OMD. Plus grave encore, le glissement des politiques de développement vers des politiques de lutte contre la pauvreté permet d'écarter toute réflexion liée à la question de la redistribution et de réaffirmer le caractère central de l'objectif de croissance dans la formulation des politiques de développement, car comme le soutient haut et fort le discours dominant « la croissance est bonne pour les pauvres » (Lapeyre, 2003). La priorité, c'est bien désormais qu'il y ait moins de pauvres et il ne peut exister d'objectif plus consensuel que celui-là. Si dans le même temps les inégalités baissent, alors c'est encore mieux car cela accélère le processus de réduction de la pauvreté, mais ce n'est pas nécessaire et il faut éviter toute politique volontariste dans ce domaine qui pourrait mettre en péril les conditions de la croissance.

Dans cette perspective, le conflit entre pauvres et riches n'a pas de sens car, comme le déclare *The Economist* en réponse à un article de Robert Wade sur les gagnants et les perdants de la mondialisation, « *sortir les pauvres de leur condition de dénuement est une bien plus noble cause que d'attaquer les riches* » (2001a, 92). *The Economist* va même plus loin lors d'un numéro dont la couverture porte le titre provocateur : « *Est-ce que les inégalités ont de l'importance ?* » (2001b, 11). Dans son éditorial, on retrouve une attaque frontale à propos de toutes tentations redistributives ou régulatrices face à la montée des inégalités, car celles-ci pourraient affecter la vitalité de l'économie mondiale. Le contrôle des flux de capitaux, la régulation du marché du travail, les systèmes de protection sociale étendus ou encore une fiscalité lourde sur les plus riches sont autant d'éléments qui sapent les bases de la croissance et qui condamnent les pauvres à leur sort.

L'objectif 1 des OMD apparaît comme une composante de la contre-offensive intellectuelle récente visant à renforcer le dispositif de justification de la logique de l'accumulation du projet néolibéral d'intégration dans l'économie mondialisée. A partir de la démonstration de deux relations positives entre d'une part, croissance et pauvreté et d'autre part, libéralisation et croissance, la doctrine dominante tend à mettre en avant l'existence d'un enchaînement vertueux libéralisation, croissance et réduction de la pauvreté qui justifierait le versant prescriptif du discours dominant, et notamment la place centrale des politiques de libéralisation dans les politiques d'ajustement structurel (Dollar et Kraay, 2000 ; Roemer et Gugerty, 1997).

Un des effets pervers de ce discours où l'amélioration des conditions de vie des populations dépend de la croissance durable est qu'il ne permet aucune concession au sujet du programme des réformes nécessaires à la bonne intégration dans l'économie mondialisée. L'enjeu fondamental de la déconstruction de ces travaux est de problématiser la place de la croissance dans les politiques de développement. Si les fruits de la croissance sont répartis

équitablement et que celle-ci bénéficie aux pauvres, alors on peut justifier une politique centrée sur la promotion de la croissance. Si par contre, les pauvres sont exclus des effets bénéfiques de la croissance ou en profitent proportionnellement moins, alors il faut réincorporer l'objectif de croissance dans une stratégie intégrée de développement, dans laquelle la croissance est un élément important mais au même titre que la création d'emplois productifs, la distribution plus équitable du revenu et la satisfaction des besoins essentiels matériels et immatériels qui sont pourtant largement absents des OMD.

### **La dimension sécuritaire de la lutte contre la pauvreté**

La mise en avant de l'objectif de réduction de la pauvreté n'a pas pour seule raison la justification de la poursuite de politiques axées sur la croissance, elle résulte aussi de considérations sécuritaires qui se sont renforcées après l'attaque terroriste du World Trade Center à New York en septembre 2001. Koffi Annan l'exprime clairement : « *Il n'y a pas de développement sans sécurité, il n'y a pas de sécurité sans développement, et il ne peut y avoir ni sécurité ni développement si les droits de l'homme ne sont pas respectés. Si le combat n'est pas livré sur tous les fronts, aucune victoire ne sera possible* » (Nations unies – Rapport du Secrétaire général, 2005, 7).

La dimension paix et sécurité de la lutte contre la pauvreté n'est pas nouvelle. Dans l'histoire récente, cette dernière a constitué une composante très importante de la stratégie de sécurité nationale des Etats-Unis. Dès 1949, dans un contexte de guerre froide, le président des Etats-Unis, Truman, déclarait dans le point 4 de son discours présidentiel sur l'état de l'Union : « *Il faut lancer un programme audacieux pour soutenir la croissance des régions sous développées... plus de la moitié de la population mondiale vit dans des conditions voisines de la misère... leur nourriture est insuffisante, elles sont victimes de maladie... leur vie économique est primitive et stationnaire, leur pauvreté constitue un handicap et une menace tant pour eux que pour les régions les plus prospères... les Etats-Unis doivent mettre à la disposition des peuples pacifiques les avantages de leur réserve de connaissance technique afin de les aider à réaliser une vie meilleure à laquelle ils aspirent...* ».

Ce n'est pas une coïncidence si dans le même discours, le président Truman développait dans son point 3 les mérites de la création de l'Otan, en tant qu'alliance de défense régionale contre la menace soviétique. Les préoccupations sécuritaires seront par la suite à la base du soutien du président Kennedy à la première décennie du développement, qui constituait une tentative d'empêcher le développement de foyers de pauvreté pouvant alimenter le camp communiste, à une époque fortement marquée par l'expérience du grand bond en avant en Chine communiste, la révolution cubaine et les mouvements révolutionnaires au Sud. La réorientation par Mac Namara au début des années 1970 des politiques de la Banque mondiale vers la satisfaction des besoins essentiels répondait aussi à la même logique.

Dans le contexte actuel marqué par la menace terroriste, les OMD visent à assurer le bon fonctionnement de l'économie mondialisée, car comme le rappelle Koffi Annan : « *Un acte de terrorisme catastrophique, dirigé, par exemple, contre un grand centre financier dans un pays riche, pourrait réduire les chances de développement de millions de personnes à l'autre bout de la terre en déclenchant une grave crise économique qui ferait gagner du terrain à la pauvreté* » (Nations unies – Rapport du Secrétaire général, 2005, 6).

Une des idées force de la lutte contre la pauvreté est donc de dissuader les populations de recourir au terrorisme ou de le soutenir car « *si l'on ne peut dire que la pauvreté et le non-respect des droits de l'homme sont les 'causes' des guerres civiles, du terrorisme et de la criminalité*

*organisée, on peut par contre affirmer qu'ils augmentent considérablement le risque d'instabilité et de violence* » (Ibidem, 7). Les OMD sont donc indissociables d'une stratégie de sécurisation des conditions de l'accumulation par les acteurs globaux dominants qui utilisent ces OMD pour redessiner le paysage institutionnel global, de manière fonctionnel par rapport aux exigences de l'accumulation. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de la bonne gouvernance, de la lutte contre la corruption, de la non-prolifération des armes de destruction massive, tout comme le recours à la force au nom de la « responsabilité de protéger » sont autant de moyens pour imposer des restructurations profondes des espaces nationaux et les faire converger vers un certain ordre des choses.

### **L'opérationnalisation de la lutte contre la pauvreté**

Les engagements pris lors de la Déclaration du millénaire pour réaliser les OMD ont suscité des changements très importants dans l'organisation de la coopération au développement et la formulation des politiques de développement. Pour la plus grande partie des pays pauvres, le vecteur de la réalisation des OMD est devenu le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Celui-ci a pris une place centrale dans la détermination des objectifs, priorités et séquences de la lutte contre la pauvreté et sert de cadre pour une meilleure coordination de l'aide au développement.

Il est désormais demandé aux pays pauvres souhaitant bénéficier des ressources de la coopération au développement de préparer un tel document spécifiant la situation socioéconomique du pays, les objectifs relatifs à la réalisation des OMD et, en particulier, à la baisse de la pauvreté, les politiques préconisées et les moyens prévus afin d'atteindre ces objectifs. L'objectif principal des DSRP est de placer l'objectif de réduction de la pauvreté au cœur de la stratégie de développement et de promouvoir un processus d'appropriation en laissant la charge de la formulation de la stratégie de réduction de la pauvreté au pays lui-même à travers un vaste processus participatif ouvert aux acteurs non étatiques.

Une des limites principales de l'exercice des DSRP est que, dans tous les cas, le projet d'intégration et la politique de restructuration socioéconomique l'accompagnant ne sont pas négociables et sont soustraits au champ de la participation. Le fait qu'il ne peut jamais être question d'une remise en cause fondamentale de ces objectifs explique le cadre restrictif de la participation. Dans les DSRP, la participation des acteurs s'inscrit dans les objectifs de croissance et de libéralisation des conditions de l'accumulation, tels que fixés par les élites porteuses du projet d'intégration dans l'économie mondiale. Il s'agit là d'une donnée intangible, et la participation ne peut dès lors que signifier une meilleure information pour susciter l'adhésion des populations à des objectifs prédéterminés par ces élites.

Tout le paradoxe de la nouvelle approche des organisations de Bretton Woods tient dans le fait qu'elles prétendent donner la parole aux pauvres alors que, dans le même temps, elles ne permettent pas que leurs revendications et leurs initiatives s'écartent de la voie qu'elles ont soigneusement balisée (Lapeyre, 2002). Les processus de formulation des DSRP constituent un nouveau type de conditionnalité de l'aide au développement. Ils sont de nature stratégique et traduisent les changements dans l'exercice du pouvoir par les acteurs dominants qui, avec les DSRP, émettent une régulation de contrôle d'un type nouveau, où la relation de pouvoir passe désormais par un travail de persuasion, d'information et de formation ayant pour objectif de créer des coalitions d'acteurs autour de stratégies de lutte contre la pauvreté répondant à la logique de l'accumulation.

En résulte le caractère paradoxal du processus d'appropriation, du fait que, dans tous les cas, la mise en place du processus DSRP répond à une exigence provenant des organisations internationales et que l'on demande aux pays pauvres de s'approprier une démarche soigneusement définie à Washington où la Banque mondiale et le FMI ont fixé les règles du jeu et gardent un rôle central dans la formulation des politiques à mettre en œuvre, à travers leur droit de *veto* sur l'accès aux ressources.

Les DSRP n'ont donc pas ouvert la voie à des stratégies alternatives d'amélioration des conditions de vie et de travail des populations et demeurent, au contraire, très proches des programmes d'ajustement structurel antérieurs. L'objectif des DSRP est de faciliter les changements requis par l'adaptation aux nouvelles exigences de la mondialisation de l'économie, en réduisant les sources de résistance et de freinage. Les DSRP matérialisent un discours d'acteurs dominants qui veulent réaménager les différents niveaux de pouvoir, de façon à assurer l'adhésion d'un certain nombre d'acteurs locaux et nationaux aux objectifs présélectionnés dans le cadre du projet d'intégration et d'en renforcer ainsi la légitimité.

Si la forme a bien changé, le versant prescriptif du discours dominant est toujours le même : d'une part, encourager les investissements privés rentables à travers la libéralisation, la dérégulation et la privatisation, et la redéfinition du rôle de l'Etat afin qu'il complète les investissements privés et assure la compétitivité du territoire face aux normes de l'économie mondialisée, et d'autre part, favoriser l'expansion sur les marchés mondiaux en s'engageant dans un processus d'ouverture permettant d'accéder aux « *possibilités prodigieuses de croissance, de l'emploi et des revenus* » (Banque mondiale, 2000, 9).

La seule nouveauté, c'est la reconnaissance que, parallèlement à la stimulation de la croissance en général, il faut prendre des mesures complémentaires visant à rendre le fonctionnement des marchés favorable aux pauvres et à développer les actifs de ces derniers. Le point 27 du document distribué lors de l'Assemblée générale des Nations unies en septembre 2005 est à ce sujet sans équivoque, puisqu'il rappelle qu'un « *système commercial multilatéral universel, réglementé, ouvert, non discriminatoire et équitable et une véritable libéralisation du commerce sont de nature à stimuler considérablement le développement dans le monde entier, ce dont peuvent bénéficier tous les pays, quel que soit leur niveau de développement. À cet égard, nous réaffirmons que nous attachons une grande importance à la libéralisation du commerce et que nous sommes résolus à veiller à ce que le commerce contribue au maximum à promouvoir la croissance économique, l'emploi et le développement pour tous* » (Nations unies, document A/60/L.1, 2005).

## **Les OMD et la promotion du secteur privé**

Si traditionnellement, l'Etat avait assumé la responsabilité de l'accès de la population aux services essentiels, on assiste au Sud depuis deux décennies à une croissance importante du rôle du secteur privé dans la santé et l'éducation et à une tendance à la privatisation de l'approvisionnement en eau et en électricité et des services d'assainissement. Dans les années 1980 et 1990, les nouvelles élites dominantes ont relayé les demandes des forces de marché relatives à la libéralisation économique et à l'ouverture des marchés qui ont conduit à l'essor de prestataires privés pour les services collectifs essentiels. L'accord général du commerce des services établi par l'OMC encourage ainsi une privatisation partielle.

Dans le cadre de ces accords, les pays doivent s'engager à élever progressivement le niveau de libéralisation et ils sont encouragés avec de plus en plus d'insistance à libéraliser de nouveaux aspects de la fourniture des services. De son côté, la Banque mondiale, en association

avec d'autres organismes internationaux, a mis en place des dispositifs novateurs afin d'assurer un rôle croissant du secteur privé dans la gestion des services essentiels. Les garanties de la Banque mondiale, la Société financière internationale et l'Agence multilatérale de garantie des investissements aident ainsi les gouvernements à attirer les investisseurs privés dans le secteur de l'eau et l'assainissement grâce à l'atténuation des risques.

Le fait que nombre d'Etats des pays pauvres ne peuvent garantir des services collectifs efficaces et universels, ni financer d'importants investissements d'infrastructure pour la maintenance et le développement de ces services a été présenté comme un obstacle majeur à la réalisation des OMD. La poursuite de ces objectifs a donc légitimé la privatisation de ces services ou pour le moins un changement radical du mode de gestion publique de ces biens et services essentiels. Ces nouvelles règles de gestion publique reposent sur le principe de la couverture totale des coûts imposant aux prestataires de services « *de viser un niveau de revenus permettant de couvrir l'intégralité de leurs dépenses récurrentes tout en élaborant une couverture des coûts qui tiennent compte des besoins futurs en trésorerie* » (Camdessus, 2003, 24). Dans les deux cas – privatisation et nouvelle gestion publique – les populations les plus pauvres ont du affronter une augmentation substantielle des coûts et des problèmes grandissant d'accès.

Les partenariats publics-privés ont donc été, ces dernières années, institutionnalisés, protégés et guidés par les acteurs dominants (Lapeyre, 2005). Les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux ont joué un rôle important dans la promotion de ces partenariats en exigeant que la prestation et le financement privés soient étendus à ces services ; notamment à l'adduction d'eau en milieu urbain. Les Nations unies lors de la conférence sur le financement du développement de Monterrey et le sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg de 2002 ont placé ces nouveaux partenariats au cœur des transformations de la coopération au développement en en faisant une des nouvelles débouchées les plus prometteuses en termes d'impact sur les conditions de vie des populations.

Les OMD sont, dans cette perspective, un puissant outil de promotion du secteur privé auquel il est reconnu un rôle vital dans la réalisation de nouveaux investissements, la création d'emplois et la mobilisation de financements en faveur du développement. Comme le souligne la déclaration finale du Sommet mondial de 2005, il est essentiel de « *canaliser les capacités et les ressources privées de façon à stimuler le secteur privé dans les pays en développement à travers des actions portant sur les secteurs public, public/privé et privé afin de créer un climat propice au partenariat et à l'innovation, susceptible de contribuer à l'accélération du développement économique et de la lutte contre la faim et la pauvreté ... Nous mettrons en place des politiques suffisamment incitatives pour attirer durablement les investissements dans les domaines de la santé, de l'approvisionnement en eau salubre et de l'assainissement, du logement et de l'éducation, de la fourniture de services collectifs et de la création de filets de protection sociale en faveur des membres vulnérables ou défavorisés de la société* » (Nations Unies, 2005, document A/60/L.1, 7-8).

Cette nouvelle vision dominante de la gestion des services essentiels est fortement présente dans le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (Nepad) lancé en 2001, qui encourage les partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour attirer de nouveaux investissements dans différents secteurs essentiels, dont l'eau. Cette position marque un changement profond chez les élites dominantes africaines qui jouent le jeu de la transnationalisation en ouvrant leurs portes aux investissements directs étrangers des firmes multinationales et en leur proposant des opportunités de valorisation du capital dans de nouveaux secteurs d'activités (transport, énergie, eau ou encore assainissement).

Par conséquent, on compte aujourd'hui dans le monde plus de 2350 partenariats public-privé dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, alors qu'ils étaient quasiment inexistantes au début des années 1990 (UNDP, 2003, 6). La promotion des partenariats et la redéfinition des champs de responsabilité public-privé ne sont toutefois pas sans poser des problèmes, car les plus démunis se voient souvent exclus de l'accès à ces services essentiels par les opérateurs privés, du fait de leur politique de fixation des prix et de leur réticence à financer des investissements peu rentables dans les zones populaires.

En 2000, dans la ville bolivienne de Cochabamba, par exemple, le prix de l'eau est devenu près de 4 fois plus élevé quelques semaines seulement après qu'une entreprise privée londonienne ait obtenu le marché de l'alimentation en eau de la ville. Ces problèmes mettent en lumière les limites des partenariats public-privé, si l'on veut maintenir l'idée d'accès universel à ces services essentiels. La prise de conscience des risques d'exclusion des couches populaires de l'accès à ces services essentiels est à la base de la réflexion sur les biens publics globaux, qui ne sont pas des biens comme les autres et doivent, à ce titre, être fournis par des mécanismes échappant à la logique du marché ou alors par des mécanismes modifiés de marché assurant que nul n'en soit exclu (Kaul, Grunberg et Stern, 1999).

### **Une vision élitiste et technocratique de la lutte contre la pauvreté**

Les OMD sont porteurs d'une vision technocratique et élitiste des politiques de développement formulées en termes de groupes cibles, de populations vulnérables, de « pauvres » passifs en attente d'aide extérieure, pour lesquels les élites et péri-élites se seraient mobilisées au nom du nouveau paradigme du développement. La Déclaration du millénaire souligne ainsi la ferme volonté des responsables politiques du monde de délivrer leurs « semblables – hommes, femmes, enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant », de « faire du droit au développement une réalité pour tous » et de « mettre l'humanité entière à l'abri du besoin ».

Mais ces « pauvres » ne sont pas les objets passifs d'un destin imposé. Ils s'efforcent de limiter les conséquences des formes violentes de pénétration extérieure et de déstabilisation de leurs conditions de vie, à travers la poursuite de projets plus ou moins autonomes répondant aux défis des transformations de leur environnement et à la nécessité de s'adapter aux nouvelles réalités.

Le poids de la contrainte n'équivaut jamais à un déterminisme. Les acteurs populaires revendiquent de pouvoir développer des initiatives locales, d'affirmer leur capacité à produire leurs propres règles d'action ou leur volonté de cogérer leur lieu de vie. C'est précisément dans ces espaces sociaux de précarité qui se multiplient dans le cadre de la mondialisation néolibérale, que les individus tentent d'exercer leur autonomie en grignotant des marges de manœuvre pour redonner du sens à leurs conduites et réélaborer des liens et des échanges avec les autres (Tarius, 2002 ; Monnier et Droz, 2004 ; Scott, 1985). Ces dernières années, on assiste à la multiplication des études de terrain qui montrent au quotidien la capacité d'initiative des populations face à la crise de l'économie et de l'État et une volonté de lutter par des formes diverses pour maintenir ou rétablir une dignité de vie et des modes de « vivre ensemble » (Peemans, 2002).

Mais les stratégies liées à la réalisation des OMD restent aveugles à la réalité de ces pratiques populaires qui ont cherché – au fil du temps et des offensives insécurisantes (colonisation, modernisation, mondialisation) – à sécuriser les conditions de vie des acteurs concernés, à travers des pratiques économiques populaires et une grande diversité de mécanismes de redistribution et de solidarité reposant sur des modes de reproduction collectifs. N'ayant percé ce voile d'ignorance, les politiques associées aux OMD ne peuvent promouvoir le développement

humain en s'appuyant sur ces multiples dynamiques de changement social et en les soutenant à partir de la mise en place d'innovations institutionnelles.

### **En guise de conclusion**

Le nouveau paradigme consensuel sur le développement tend à soustraire les OMD de toute analyse critique or, comme nous l'avons vu, ils sont une composante de la stratégie des acteurs dominants visant à assurer les conditions de la poursuite de la logique de l'accumulation. Les enjeux en termes de développement des OMD sont donc nombreux et il est crucial de poursuivre le débat sur ceux-ci et les politiques mises en œuvre en leur nom. L'objectif de ce numéro d'*Alternatives Sud* est de créer un espace d'expression pour des points de vue critiques du Sud sur ces questions. Le problème central n'est pas les OMD en tant que tels, car nul ne peut être contre ces 8 Objectifs de développement qui vont de la réduction de l'extrême pauvreté, à la lutte contre la faim et le sida et à l'école primaire pour tous. Mais le débat doit être mené sur les questions de la pertinence des objectifs fixés dans le cadre des OMD, de la nature des objectifs écartés (justice sociale, emploi, etc.) et des stratégies promues par les acteurs dominants pour atteindre les OMD. L'ensemble des contributions de ce numéro permet de mettre en perspective les enjeux variés en termes de développement pour les populations du Sud de la réorganisation de l'agenda de la « communauté internationale » autour des OMD.

### **Bibliographie**

Banque mondiale (2000), *Rapport sur le développement dans le monde – Combattre la pauvreté*, Washington D.C.

BIT (1972), *Employment, incomes and equality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Genève.

BIT (1976), *Meeting basic needs: Strategies for eradicating mass poverty and unemployment*, Genève.

Camdessus Michel (Rapport du Panel mondial sur le financement des infrastructures de l'eau) (2003), *Financer l'eau pour tous*, Kyoto, Conseil mondial de l'eau.

Chenery H. et al. (1974), *Redistribution with growth*, Oxford University Press.

CnuCED (1996), *Promoting growth and sustainable development in globalizing and liberalizing world economy*, Pre-conference text, TD/367, 3 avril, Genève, CnuCED.

Dag Hammarskjöld Foundation (1975), *What now? Another development*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation.

Dollar D. et Kraay A. (2000), *Growth is Good for the Poor*, Washington D.C., The World Bank.

Ghai D. et Hewitt de Alcantara C. (1994), *Globalization and social integration: Patterns and processes*, Occasional paper n°2, World Summit for Social Development, Genève, Unrisd

Jolly R., Emmerij L., Ghai D. et Lapeyre F. (2004), *UN contributions to development thinking and practice*, Bloomington, Indiana University Press.

Kaul I., Grunberg I. et Stern M. (1999), *Global Public Goods*, Oxford, Oxford University Press.

Lapeyre Frédéric (2002), « Le rêve d'un développement sans conflit », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, PUF, n°13.

Lapeyre Frédéric (2003), « La mondialisation néolibérale face à la question des inégalités et de la pauvreté », in *Critique économique*, n°11.

Lapeyre Frédéric (2005), « Logique de développement versus logique de l'accumulation : Principaux enjeux des partenariats public-privé », *Annuaire Suisse de développement – 2005*, Genève, IUED.

Monnier L. et Droz Y. (2004), « Coté jardin, coté cour – Anthropologie de la maison africaine », *Nouveaux Cahiers de l'IUED*, n°15, Paris, PUF.

Nations unies, 2004, *Application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies – Rapport du Secrétaire général*, document A/59/282, New York.

Nations unies (2005), *Objectifs du millénaire pour le développement – Rapport 2005*, New York, ONU.

Nations unies - document A/60/L.1\* (2005), *Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes*, Soixantième session, New York.

Nations unies – Rapport du Secrétaire général (2005), *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, New York.

Rodgers G., Gore C. et Figueiredo J. (eds.) (1995), *Social exclusion: Rhetoric, reality, responses*, Geneva, BIT

Roemer M. et Gugerty M. (1997), « Does Economic Growth Reduce Poverty ? », CAER II Discussion Paper No.5, Cambridge, Harvard Institute for International Development.

Peemans Jean-Philippe (2002), *Le développement des peuples face à la modernisation du monde*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant.

Sachs I. (1980), *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Les éditions ouvrières.

Scott J. (1985), *Weapons of the weak*, New Haven, Yale University Press.

Tarius A. (2002), *La mondialisation par le bas*, Paris, Balland.

*The Economist* (2001a), « Of Rich and Poor », April 28th. L'article de Robert Wade, dans le même numéro, porte pour titre « Global inequality: Winners and losers ».

*The Economist*, (2001b), « Does Inequality Matter ? », June 16<sup>th</sup>.

UNDP (2003), *Human Development Report 2003 – Millennium Development Goals*, New York, chapitre 5.

United Nations, 1962, *The United Nations Development Decade : Proposals for action*, New York, United Nations.

Zacharie Arnaud (2005), *Les objectifs du Millénaire : vers un nouveau coup d'épée dans l'eau ?*, Bruxelles, CNCD.