

Le Bilan de l'aide 2000

Examen indépendant de la lutte contre la pauvreté et de l'aide au développement : La mise en oeuvre de la politique d'enseignement de base

Résumé des principaux messages

1. Les données sur la pauvreté mondiale et l'aide en 1999-2000 révèlent qu'un nombre croissant de personnes vivent dans la pauvreté absolue, tandis que l'aide accordée par l'ensemble des pays donateurs membres de l'OCDE, y compris le Canada, a été réduite et n'a jamais été aussi faible depuis plus de trente ans. En clair, les pays de l'OCDE semblent avoir pris la décision consciente de négliger les besoins des personnes vivant dans la pauvreté, en dépit de nombreuses affirmations contraires.
2. L'objectif d'élimination absolue est abordable et réalisable. Le fait de ne pas canaliser de ressources vers les actions pratiques destinées à éradiquer la pauvreté et de ne pas éliminer les causes de celle-ci constitue un vaste échec des dirigeants politiques.
3. *Le Bilan de l'aide 2000* souligne les préoccupations des ONG de tous les pays de l'OCDE et du Sud, qui souhaitent que les donateurs concrétisent dans l'orientation de leurs politiques la priorité accrue à la pauvreté. Après trente ans d'aide et de développement, les enseignements fondamentaux d'une réduction efficace de la pauvreté sont bien connus :
 - La prise en main et le partenariat -- qui est à la barre? Trop souvent, le discours sur le « partenariat » masque un fardeau écrasant de conditions imposées par les donateurs.
 - Le rôle croissant de l'assistance technique dirigée par les donateurs est l'un des indicateurs de l'ampleur du rôle joué par ces derniers, et non par les pays en développement, dans la gestion de l'APD.
 - À la suite d'une année de négociations, en mai 1999, les ministres des pays donateurs chargés du développement ne se sont pas entendus pour réduire l'aide liée, même en ce qui concerne les pays les moins avancés.
 - Pour lutter efficacement contre la pauvreté, plutôt que d'apporter une aide efficace, il faut envisager cette problématique même dans les situations les plus difficiles, par exemple en cas de corruption répandue ou de politiques inadéquates. Les donateurs doivent envisager des solutions de rechange, notamment le recours aux organisations de la société civile qui mènent une action plus directe ou représentent les intérêts des personnes vivant dans la pauvreté.
4. Une étude de certains programmes d'enseignement fondamental élaborés par l'ACDI laisse entrevoir d'importantes orientations pour une stratégie de l'ACDI dans ce domaine, moyennant des ressources accrues. Pour définir un plan global cohérent destiné à fournir une meilleure éducation aux catégories pauvres et marginalisées, il faut établir un cadre

macroéconomique favorable (en réduisant sensiblement le fardeau de la dette), ainsi qu'un processus national participatif et transparent de réformes dans les pays en développement.

Le Bilan de l'aide 2000

Examen indépendant de la lutte contre la pauvreté et de l'aide au développement : Mise en œuvre de la politique d'enseignement de base

Résumé des principaux messages

« Le fait que plus d'un milliard d'êtres humains vivent ou meurent dans la pauvreté n'est pas un tragique concours de circonstances, mais le résultat d'une méconnaissance délibérée. »

« Dans un grand nombre de pays les plus pauvres du monde, la portée et la qualité de l'enseignement de base se sont gravement détériorées au cours des vingt-cinq dernières années, tandis que les progrès réalisés pendant les années 60 et 70 ont été anéantis.»

« ...[Les] données sur la pauvreté mondiale en l'an 2000 sont une condamnation de l'ordre mondial politique, économique et social... Les pays africains ne pourront enregistrer une évolution positive que si le recul de l'aide extérieure est définitivement inversé et que les flux d'aide destinés à l'Afrique sont considérablement accrus au cours des prochaines années.... Alors que le continent africain aborde le nouveau millénaire, 44 p. 100 de la population d'Afrique subsaharienne vit encore au-dessous du seuil de pauvreté. »

« Même si des politiques clairement énoncées sont maintenant appliquées, il manque au Canada, dans son programme d'aide, un cadre stratégique global lui permettant de concrétiser ses engagements en faveur de la lutte contre la pauvreté à l'échelle mondiale. La *qualité* de la relation d'aide canadienne, complétée par des ressources suffisantes, constitue l'élément fondamental au coeur de la réduction durable de la pauvreté...»



1. Les données sur la pauvreté mondiale et l'aide en 1999-2000 révèlent qu'un nombre croissant de personnes vivent dans la pauvreté absolue, tandis que l'aide accordée par l'ensemble des pays donateurs membres de l'OCDE, y compris le Canada, a été réduite et n'a jamais été aussi faible

depuis plus de trente ans. En clair, les pays de l'OCDE semblent avoir pris la décision consciente de négliger les besoins des personnes vivant dans la pauvreté, en dépit de nombreuses affirmations contraires.

- De plus en plus de faits montrent que les pays développés ou en développement subissent tous de graves conséquences de la mondialisation sur le plan humain. *Le Bilan de l'aide* rend compte des effets de la crise financière asiatique sur la population : en Indonésie, 13 millions de personnes ont perdu leur emploi et les salaires réels ont chuté de 40 à 60 p. 100. Le chapitre sur l'Amérique latine fait état de la situation au Brésil où, au cours des quatre derniers mois de 1998, 50 p. 100 des personnes qui s'étaient affranchies de la pauvreté depuis 1994 sont retombées au-dessous du seuil de pauvreté.
- Alors que le continent africain aborde le nouveau millénaire, 44 p. 100 de la population subsaharienne vit encore au-dessous du seuil de pauvreté. Néanmoins, comme le souligne un chapitre provenant d'Afrique, bien que 80 p. 100 des pays en développement les plus pauvres et les plus endettés se situent en Afrique subsaharienne, seul le Mozambique figurait parmi les dix premiers bénéficiaires de l'aide publique au développement en 1996-1997.
- L'aide canadienne à l'Afrique subsaharienne n'a pas été particulièrement épargnée par les compressions visant l'APD. Entre 1992-1993 et 1997-1998, l'aide canadienne à l'Afrique subsaharienne a diminué de 29,1 p. 100, soit un taux largement supérieur à la baisse nominale de l'ensemble de l'APD (24,3 p. 100).
- Le monde n'entame pas seulement l'année 2000 en laissant la majorité de sa population aux prises avec une existence inutilement ardue car elle dispose de moins de 2 dollars par jour pour subsister. À l'aube du nouveau siècle, il est aussi disposé à accepter qu'un milliard d'êtres humains vivent encore dans la pauvreté d'ici quinze ou vingt ans, même si les objectifs de réduction de la pauvreté fixés par le Comité d'aide au développement de l'OCDE sont atteints d'ici à 2015.
- En 1998, l'aide internationale a cessé de chuter. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, l'aide totale a augmenté de 3,2 milliards de dollars US, soit 8,9 p. 100 en valeur réelle, mais représente toujours 0,23 p. 100 du PNB des pays donateurs, ce qui demeure le niveau le plus bas depuis trente ans. Il s'agit d'une mesure très modeste en vue d'inverser les réductions considérables imposées durant les années 90, qui découlent en partie de l'aide affectée au redressement de l'Indonésie et de la Thaïlande.
- À moins que le budget fédéral de février 2000 ne prévoie de nouveaux accroissements rétroactifs, l'APD canadienne devrait descendre à 2,35 milliards de dollars en 1999-2000, soit 0,27 p. 100 du PNB canadien. Le Canada se situe maintenant au 11^e rang parmi les 21 pays donateurs membres de l'OCDE, alors qu'il occupait le 7^e rang en 1996.

2. L'objectif d'élimination de la pauvreté absolue est abordable et réalisable. Le fait de ne pas canaliser de ressources vers les actions pratiques destinées à mettre fin à la pauvreté et de ne pas en éliminer les causes constitue un vaste échec des dirigeants politiques.

- L'aide permet d'évaluer l'engagement politique du Nord en faveur d'une meilleure justice mondiale. Ce qui est indispensable est l'élan politique qui fasse de la lutte contre la pauvreté non pas l'apanage d'un ministère d'importance moyenne, mais l'une des principales priorités guidant la politique de l'État, tant dans les pays donateurs que dans les pays en développement.

- Le chapitre sur le Canada réitère l'appel adressé par le CCCI aux responsables du gouvernement pour faire de la réduction de la pauvreté l'un des objectifs primordiaux du programme d'aide canadien. Le document du CCCI intitulé *Une action contre la pauvreté dans le monde* énonce des recommandations en vue de redéfinir le rôle de l'aide dans le cadre de la politique étrangère du Canada.
- Le défi lancé aux dirigeants politiques, en particulier à ceux du Nord, consiste à aller au-delà de l'aide et à élaborer des stratégies plus vastes et plus globales, dans le but d'éliminer la pauvreté tenace.
- La course à la mondialisation se solde inévitablement par des gagnants et des perdants. On peut toutefois raisonnablement parier que la petite élite et la classe moyenne montante qui définissent les règles de cette course seront les gagnants et que l'immense majorité des pauvres, dont la plupart vivent dans les pays en développement, seront les perdants. Pour l'instant, les questions fondamentales – par exemple comment veiller à ce que le processus de mondialisation renforce la sécurité humaine, au lieu de la réduire – restent à peine posées dans les instances du commerce international et dans les ministères, et sont loin de trouver réponse.
- Les donateurs publics ont hélas mis beaucoup de temps à reconnaître que les programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale et du FMI ont souvent aggravé le sort des catégories les plus vulnérables. Les partisans de la mondialisation recommandent fréquemment les mêmes remèdes. D'après le chapitre sur la Nouvelle-Zélande, il conviendrait d'évaluer les conséquences sociales en veillant à ce que la restructuration des économies comporte des mesures positives améliorant le niveau de vie des personnes pauvres.
- Les ONG réclament une double responsabilisation. Les donateurs doivent pouvoir indiquer le montant de leur aide visant directement à améliorer les conditions de vie des catégories défavorisées. Mais il leur faut aussi montrer comment leur programme global de coopération pour le développement, à l'intérieur et à l'extérieur du ministère chargé de l'aide, contribue à éliminer la pauvreté, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble pour réduire les inégalités à l'intérieur des pays et entre ces derniers.

3. Le Bilan de l'aide 2000 souligne les préoccupations des ONG de tous les pays de l'OCDE et du Sud, qui souhaitent que les donateurs concrétisent dans l'orientation de leurs politiques la priorité accrue à la pauvreté. Après trente ans d'aide et de développement, les enseignements fondamentaux d'une réduction efficace de la pauvreté sont bien connus :

- Au Canada, le document intitulé *Une action contre la pauvreté dans le monde* formule des propositions précises pour renouveler l'aide canadienne en vue de réduire la pauvreté dans quatre domaines principaux (voir le feuillet *Renouveler l'aide canadienne : données factuelles fournies par le CCCI et la campagne en commun*) :
 - se consacrer aux personnes vivant dans la pauvreté;
 - trouver de nouveaux moyens de promouvoir la « prise en main » dans la relation d'aide;
 - sensibiliser et faire participer les Canadiens;
 - reconstituer les ressources de l'aide et obtenir une remise de dette plus substantielle.
- **Il est fondamental de créer des conditions plus équitables afin de réduire durablement la pauvreté** : il se peut que la croissance associée à des dépenses accrues ne suffise pas à éliminer la pauvreté, lorsque les systèmes sociaux, politiques et économiques dirigent inexorablement le pouvoir et les ressources vers ceux qui les détiennent déjà. Pour parvenir à un développement favorable aux personnes pauvres, il faut faciliter les relations de pouvoir et de gestion des affaires publiques, ainsi que les débouchés économiques et les ressources sociales à ceux qui en sont exclus.

- Le plus grand échec de la politique de l'éducation appliquée pendant les années 90 a peut-être été l'incapacité à inverser la tendance croissante vers un double système d'éducation : l'un pour les riches, l'autre -- sous-financé, mal géré et inefficace -- pour les pauvres.
- Dans de nombreux pays, les pauvres et les riches choisissent d'abandonner des écoles qui échouent ; ceux qui en ont les moyens inscrivent leurs enfants dans des écoles privées dont le nombre augmente rapidement, tandis que les pauvres retirent purement et simplement leurs enfants de l'école (en particulier les filles).
- Au Pérou, par exemple, les heures effectives d'apprentissage sont de 226 par an dans les écoles de campagne, de 450 heures par an dans les zones urbaines marginales, tandis que dans les écoles privées, les garçons et les filles étudient 1 100 heures par année.

3.1 L'appropriation et le partenariat -- qui est à la barre? Trop souvent, le discours sur le « partenariat » masque un fardeau écrasant de conditions imposées par les donateurs

- En pratique, l'appropriation reste souvent un vain mot. Fréquemment, les « plans d'État » ont été conçus en faisant appel à des consultants (parfois du pays) dont le mandat a été largement défini par les donateurs.
- Le chapitre sur l'Inde présente l'expérience réussie du programme d'enseignement primaire dans les districts conçu par l'État, où la décentralisation et la participation de la collectivité ont été concrétisées à grande échelle. Les donateurs conviennent que cette formule représente une grande amélioration par rapport à leurs interventions précédentes dans le domaine de l'enseignement fondamental et que l'un des principaux éléments de cette réussite est la maîtrise suffisante exercée par les intéressés, qui permet aux districts de remettre davantage en cause les mesures prises au niveau des États.
- D'emblée, les donateurs pourraient privilégier non pas « l'appropriation », mais tout simplement le dialogue et les échanges entre eux-mêmes, les pouvoirs publics et la société civile. Un dialogue reposant sur des pratiques démocratiques d'inclusion devrait permettre aux personnes pauvres et aux organisations qui représentent véritablement leurs intérêts de faire entendre leur voix.

3.2 Le rôle croissant de l'assistance technique dirigée par les donateurs est l'un des indicateurs de l'ampleur du rôle joué par ces derniers, et non par les pays en développement, dans la gestion de l'APD.

- Au cours des quatre dernières années, alors que l'aide totale a diminué, la proportion de la coopération technique dans l'ensemble des décaissements au titre de l'aide est passée d'un cinquième à un quart. Il conviendrait d'accorder de toute urgence la priorité à une réforme de l'assistance technique régie par l'offre, dans le cadre d'un plan d'action visant à encourager le renforcement des capacités et l'appropriation à l'échelon local.
- Le chapitre sur l'Amérique latine fait par exemple état des efforts de reconstruction après l'ouragan Mitch, au titre desquels des milliers de consultants envoyés par des gouvernements et des ONG étrangers « tentent de tout faire rapidement, sans consulter quiconque et avec la "participation" très passive des institutions locales ».
- Au cours des dernières années, l'assistance technique canadienne a augmenté plutôt que diminué. En 1997-1998, l'ACDI recourait à 8 055 experts pour exécuter son programme d'aide, dont seulement 994 (12,3 p. 100) provenaient de pays en développement.

3.3 À la suite d'une année de négociations, en mai 1999, les ministres des pays donateurs chargés du développement ne se sont pas entendus pour réduire l'aide liée, même en ce qui concerne les pays les moins avancés.

- L'aide liée traduit le fait que les intérêts des producteurs du pays donateur l'emportent souvent sur ceux des pays en développement. Ce type d'aide est souvent moins efficace car elle suppose de recourir à des biens et services étrangers ; elle alourdit de quelque 15 p. 100 la facture globale de l'aide, par suite des prix excessivement élevés qui sont pratiqués, sans renforcer les capacités locales.
- En 1996, 68,5 p. 100 de l'aide canadienne était liée, ce qui plaçait le Canada au 15^e rang parmi les 17 pays donateurs ayant déclaré le montant de leur aide bilatérale déliée.

3.4 La négociation de stratégies et de projets distincts et individuels avec les donateurs bilatéraux impose un fardeau énorme et inutile aux autorités des pays en développement.

- L'Ouganda relate l'expérience positive du plan d'action de 1997 pour l'élimination de la pauvreté qui donne aux pouvoirs publics et aux donateurs un cadre situant ce problème dans une perspective globale. À partir de 1999-2000, tous les donateurs font transiter les ressources destinées au secteur de l'éducation par le fonds d'action contre la pauvreté. Des réunions régulières entre les intervenants, organisées par les pouvoirs publics et réunissant entre autres les donateurs, les organisations de la société civile et les médias, permettent de réaliser un suivi de l'affectation des ressources tirées de ce fonds.
- Pour soutenir l'enseignement de base, *le Bilan de l'aide* propose que les donateurs abandonnent l'approche axée sur les projets – des îlots d'excellence dans une mer de prestations insuffisantes – pour adopter une approche sectorielle permettant aux pouvoirs publics de maîtriser leurs stratégies d'éducation. Le chapitre sur l'enseignement de base énonce des éléments assurant le succès d'une telle approche.
- Comme il ressort du chapitre sur le Canada, en vue de poursuivre cette démarche, l'ACDI sera appelée à modifier son fonctionnement, des employés qualifiés devront participer à un dialogue de fond soutenu et faire intervenir une programmation canadienne spécialisée.

3.5 Pour lutter efficacement contre la pauvreté, plutôt que d'apporter une aide efficace, il faut envisager cette problématique même dans les situations les plus difficiles, par exemple en cas de corruption répandue ou de politiques inadéquates. Les donateurs doivent envisager des solutions de rechange, notamment le recours aux organisations de la société civile qui mènent une action plus directe ou représentent les intérêts des personnes vivant dans la pauvreté.

- Il n'existe pas de remède magique, financier ou autre, permettant de résoudre du jour au lendemain la crise de l'éducation. Les objectifs ne sauraient être des fins en soi. Il se peut en réalité qu'ils favorisent le retour à des méthodes autoritaires simplistes.
- Dans de nombreux pays, les écoles primaires souffrent depuis des décennies de négligence politique, financière et administrative.
- Les parents, en particulier dans les collectivités défavorisées, ont peu de moyens d'amener les fonctionnaires ou les enseignants à leur rendre des comptes.
- Le chapitre sur l'Amérique latine dénonce la négligence criminelle des pouvoirs publics et des donateurs, qui n'accordent pas aux enseignants une place prépondérante dans les tentatives d'améliorer la qualité de l'éducation.
- Le programme d'études est souvent trop rigide et trop élitiste pour tenir compte des réalités complexes de l'existence des populations pauvres et des petites filles exclues.

- L'expérience de l'Amérique latine montre aussi l'importance d'aborder la problématique du développement social dans son ensemble, en vue de rehausser durablement la qualité de l'éducation dans les régions les plus pauvres, en améliorant les moyens de subsistance des personnes vivant dans la pauvreté.
- Dans la réforme de l'éducation, les donateurs doivent se garder de minimiser la responsabilité démocratique des gouvernements, et encourager au contraire un dialogue entre ces derniers et les organisations de la société civile à tous les niveaux.
- Dans le chapitre sur le Canada, le CCIC propose une initiative conjointement avec l'ACDI, les ONG et la société civile, en vue de définir un cadre stratégique dans l'ensemble de l'Agence, pour renforcer les interventions et l'influence des organisations de la société civile sur le processus du développement.
- En Afrique, par exemple, l'ouverture de l'espace politique grâce à la démocratisation et au désir naissant de trouver des solutions africaines aux problèmes du continent donne aux organisations de la société civile des occasions faisant appel à une position stratégique. Sous l'effet du renforcement de la société civile et de l'amélioration de la transparence et de la responsabilité démocratique, le détournement des ressources ou l'usage abusif de l'aide étrangère seront considérablement réduits.
- De nombreux donateurs (y compris le ministère du Développement international du Royaume-Uni et celui des Pays-Bas) ciblent de plus en plus leur APD en tenant compte d'études qui mettent en évidence les conditions requises pour obtenir de bons résultats. L'obligation de remporter des succès et de rendre l'aide « efficace » a conduit certains donateurs à négliger les deux États les plus pauvres de l'Inde, qui comptent 50 p. 1000 de la population pauvre du pays et souffrent d'une gestion économique déficiente, pour se concentrer sur les États les plus performants. « Voilà qui semble être un cas extrême où les pauvres paient pour les échecs de leurs dirigeants. »

4. Une étude de certains programmes d'enseignement de base élaborés par l'ACDI laisse entrevoir d'importantes orientations pour une stratégie de l'Agence dans ce domaine, moyennant des ressources accrues. Pour définir un plan global cohérent destiné à fournir une meilleure éducation aux catégories pauvres et marginalisées, il faut établir dans les pays en développement un cadre macroéconomique favorable (en réduisant sensiblement le fardeau de la dette), ainsi qu'un processus de réformes national participatif et transparent.

- Promouvoir l'égalité et la qualité des perspectives d'éducation.
- S'assurer que les gouvernements des pays en développement maîtrisent les réformes et en assument la responsabilité, tout en renforçant la capacité de la société civile à tenir les pouvoirs publics responsables.
- Gérer soigneusement l'assistance technique pour consolider les capacités des pays en développement.
- Trouver de nouveaux moyens de travailler avec les gouvernements et les autres donateurs pour élaborer des stratégies sectorielles d'enseignement de base dans les pays en développement, au lieu de gérer des projets distincts.