



ENSEMBLE POUR ÉLIMINER LA PAUVRETÉ DANS LE MONDE  
CANADA'S COALITION TO END GLOBAL POVERTY

## Bilan de l'aide 2004

# Bilan de l'aide 2004

## Sécurité et développement

« L'aide internationale doit être traitée comme un fonds en fiducie dont les bénéficiaires sont les personnes qui vivent dans la pauvreté. Les tentatives actuelles de détournement des fonds alloués à la réduction de la pauvreté en fonction des objectifs de sécurité des donateurs constituent l'expression la plus sérieuse du problème endémique de l'affectation des ressources réservées à l'aide internationale en fonction des priorités des pays riches. »

*Bilan de l'aide 2004*

### Contexte

En septembre 2000, aux Nations unies, les dirigeants du monde ont adhéré à un idéal de justice mondiale pour le XXI<sup>e</sup> siècle en s'engageant à réaliser les Objectifs de développement du millénaire (ODM), afin de réduire de moitié la proportion des personnes vivant dans la pauvreté d'ici à 2015.

À peine trois ans plus tard, en octobre 2003, le Comité d'aide au développement de l'OCDE publiait un énoncé de politique controversé où il était dit que « la coopération pour le développement a réellement un rôle à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire et pour remédier aux situations que tout chef terroriste tentera d'exploiter ».

Face aux profondes crises de pauvreté, aux inégalités croissantes et aux conflits en Asie, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique, il semble que les donateurs aient décidé d'analyser leurs objectifs de sécurité et de « guerre au terrorisme ». Certains donateurs cherchent aussi à élargir les critères déterminants de l'aide publique au développement (APD) en mettant dans le même panier les interventions militaires, politiques et humanitaires au nom de la « guerre contre le terrorisme ».

### Exemples de pays

Australie : Une déclaration faite au parlement sur le programme australien d'aide internationale en novembre 2003, confirme que la réduction de la pauvreté a cédé le pas à la sécurité dans la justification des mesures. L'aide est présentée comme un moyen de favoriser la sécurité et de

combattre le terrorisme. Le gouvernement reconnaît l'importance de répondre aux besoins élémentaires – en particulier l'instruction – pour prévenir le terrorisme, mais il insiste sur les mesures policières et sur le renforcement des systèmes financiers, activités qui contribuent certes à la sécurité nationale de l'Australie mais dont le rapport avec la réduction de la pauvreté reste en grande partie à prouver. Ainsi, l'aide australienne comprend maintenant plusieurs initiatives de renforcement des capacités en matière de lutte antiterroriste, y compris des programmes bilatéraux réalisés avec l'Indonésie et les Philippines, un « Fonds de paix et de sécurité » pour les pays des îles du Pacifique, et une contribution au fonds de l'Organisation de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) pour le renforcement des capacités.

Danemark : La pauvreté demeure la première cible de l'aide danoise; cependant, la politique de développement est de plus en plus intégrée à la politique étrangère et perçue comme un moyen de réduire la menace à la sécurité nationale. La lutte contre le terrorisme est devenue une nouvelle priorité de l'aide. Ainsi, le soutien direct à cette activité a été accru et l'aide aux pays dépend de leur participation à la « guerre au terrorisme ».

Japon : En 1992, le Japon avait adopté une charte énonçant les grands axes de son aide internationale : conservation environnementale, surveillance des dépenses militaires des pays bénéficiaires, démocratisation, introduction d'une économie de marché. En 2003, il a ajouté à cette liste la sécurité et la prospérité du

Japon lui-même et fait intervenir la « prévention du terrorisme » dans les principes de mise en oeuvre de l'APD.

Royaume-Uni : Selon la *International Development Act* de 2002, il est illégal au Royaume-Uni de consacrer l'aide internationale à autre chose que la réduction de la pauvreté. Pourtant, la « guerre contre le terrorisme » influe sur l'aide au développement. En effet, en octobre 2003, le Royaume-Uni a annoncé que pour contribuer à la reconstruction de l'Irak, il allait devoir réduire son aide aux pays à revenu moyen. Plus de 20 pays sont ainsi touchés. L'aide bilatérale est complètement abolie pour certains d'entre eux, et les dépenses diminueront pour certains autres comme l'Afrique du Sud, le Sri Lanka et la Bolivie. Ces changements ont un effet sur les plus pauvres dans les pays à revenu moyen. Cependant, l'aide aux pays qui appuient la « guerre contre le terrorisme » a augmenté.

États-Unis : L'aide états-unienne au développement semble être abordée de plus en plus à travers le prisme des objectifs de sécurité du pays et de la « guerre au terrorisme ». Les campagnes d'Irak et d'Afghanistan risquent de détourner des ressources humaines et financières qui auraient pu servir à d'autres fins prioritaires ou programmes. Dans le choix des pays, les destinataires traditionnels d'Afrique et d'Amérique latine sont de plus en plus délaissés au profit des pays dits alliés en première ligne de la « guerre contre le terrorisme ». Les mécanismes de prestation sont morcelés, ce qui se traduit par une multiplicité d'agences gouvernementales responsables de l'exécution des programmes d'aide étrangère et par l'importance accrue des projets spéciaux discrétionnaires dans les budgets. La prolifération des organismes d'exécution, dont un grand nombre a peu d'expérience dans le domaine, complique les prises de décision, entraînant un manque de concertation. L'incohérence grandissante qui en résulte est exacerbée par le fait que le gouvernement américain continue de miser surtout sur l'action unilatérale, consultant de

moins en moins ses partenaires, les autres donateurs et les pays bénéficiaires.

Canada : Depuis 2002, les promesses du gouvernement à l'égard de la réduction de la pauvreté en Afrique et dans neufs pays privilégiés ont été affaiblies par les très généreux engagements de l'ACDI en Afghanistan et en Irak. Pour la période allant de 2002 à 2008, le gouvernement a alloué 916 millions de dollars canadiens à des programmes d'aide humanitaire et de reconstruction en Afghanistan et en Irak, montant à peine inférieur aux augmentations annuelles promises à l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (environ 1,2 milliard).

### **Conclusion**

Force est d'observer un virage manifeste dans les priorités des donateurs où semble converger répression du terrorisme et lutte contre la pauvreté. Or, reconnaître l'importance de la stabilité et de la sécurité pour l'efficacité de l'aide, c'est reconnaître la nécessité de lutter contre la pauvreté, de s'intéresser aux causes des conflits et de favoriser l'équité socioéconomique. En s'attaquant simplement aux symptômes par des actions coercitives et par la réglementation financière, on n'obtiendra rien.

Il est certes nécessaire et légitime de combattre le terrorisme, mais les ressources consacrées à cette activité doivent être prélevées des dépenses allouées à la sécurité nationale et non du budget déjà surchargé de l'aide internationale et du développement. Les donateurs sont en train de trahir leur promesse de financer les Objectifs de développement du millénaire. Depuis trop longtemps, les budgets d'aide internationale servent à financer les priorités de politique étrangère des pays donateurs. L'aide internationale doit être centrée sur la pauvreté et non détournée par un élargissement de la définition de l'APD qui inclurait les ressources consacrées à la sécurité et à la « guerre contre le terrorisme ».

# Bilan de l'aide 2004

## Droits de la personne et gouvernance

« Le Bilan de l'aide 2004 exhorte tous les intervenants du milieu de l'aide internationale à intégrer le discours sur les droits de la personne, non seulement à leurs politiques, mais également à leurs pratiques de coopération internationale, afin de réaliser les Objectifs de développement du millénaire et l'élimination de la pauvreté. »

- *Bilan de l'aide 2004*

C'est à l'État qu'il incombe de voir au respect et à la sauvegarde des droits de la personne. Toutefois, la reconnaissance de ces droits et le respect des obligations qui en découlent varient grandement selon les gouvernements nationaux. Ces obligations sont énoncées dans des conventions internationales telles que la *Déclaration des droits de l'homme* et le *Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

La coopération pour le développement peut et doit jouer un rôle primordial pour aider la communauté internationale à se concerter de manière à faire valoir un ensemble de règles exécutoires relatives aux droits de la personne à l'échelle mondiale.

En 1986, les Nations unies ont adopté la *Déclaration sur le droit au développement*. Depuis lors, les efforts visant à rendre ce document exécutoire se sont révélés infructueux en raison du manque de collaboration des pays développés et des institutions financières internationales (IFI) telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

**Le respect des droits des citoyens, l'autonomisation et l'égalité sont des conditions essentielles pour vaincre la pauvreté.** Le développement est un processus politique qui détermine les citoyens, en particulier les pauvres et les démunis, à négocier entre eux, avec leurs gouvernements et avec la communauté internationale, de manière à faire adopter des politiques et à faire respecter les droits qui favorisent leurs moyens de subsistance et leur assurent un avenir dans leur monde.

### **Gouvernance démocratique et élimination de la pauvreté**

La question de la gouvernance démocratique est également au cœur des stratégies efficaces visant l'élimination de la pauvreté.

Cependant, les donateurs se préoccupent maintenant de leur propre notion de « bonne gouvernance », qui couvre un champ de plus en plus vaste allant des politiques économiques à la lutte antiterroriste.

Lorsque la « bonne gouvernance » se traduit par l'obligation pour les pauvres de payer leur eau, par l'exploitation de nouveaux filons qui grèvent les économies fragiles du Sud au profit des sociétés internationales et par la précarisation de l'emploi pour les personnes vulnérables sur un marché international capricieux, il y a lieu de s'interroger sur les liens entre la recherche de la saine gestion et la réduction de la pauvreté.

Les donateurs doivent délaisser leur propre notion de « bonne » gouvernance au profit de la notion de gouvernance « démocratique », entendue comme un moyen démocratique, propre à une culture et à un pays, qui vise l'exercice du pouvoir par le peuple en garantissant l'équité et en favorisant la solidarité sociale et les moyens de subsistance durables. La Banque mondiale et les donateurs adoptent plutôt une approche technocratique qui mise sur l'efficacité administrative et sur des orientations politiques imposées qui minent les processus de contrôle citoyens et parlementaires.

Le principal défi, pour tous les acteurs du développement, c'est de donner aux pauvres et aux marginalisés les moyens de revendiquer leur droit à l'éducation, à la santé ou à des moyens de subsistance de base. La participation et la gouvernance démocratiques sont essentielles à l'efficacité des stratégies de réduction de la pauvreté.

On observe une tendance inquiétante chez les donateurs, qui invoquent l'amélioration de la gouvernance pour instaurer une gamme de plus en plus large de projets et de programmes ayant peu à voir directement avec la réduction de la pauvreté. L'exemple le plus frappant est celui du recours croissant à cette notion pour faire progresser leurs

propres intérêts donateurs en matière de sécurité nationale. Ainsi, plusieurs pays donateurs ont classé diverses activités anti-terroristes sous la rubrique de la « bonne gouvernance ».

### **Démocratisation des institutions multilatérales**

L'instauration de la gouvernance démocratique doit commencer d'urgence par une réforme démocratique en profondeur du système multilatéral. Les citoyens comptent sur les institutions multilatérales pour recueillir des consensus mondiaux démocratiques et traiter des enjeux prioritaires comme le commerce équitable ou la maladie. Or, ces institutions sont mises sur la touche par les États-Unis et leurs alliés lorsqu'elles ne servent pas leurs stratégies économiques et géopolitiques immédiates et officielles.

Les IFI et l'OMC font l'objet de vives critiques pour leur manque de démocratie et pour la défense et la promotion à tous crins des intérêts des pays industriels. La réforme de ces institutions financières et commerciales de première importance est en fait bloquée par les puissances mondiales qui les dominent.

La responsabilité du caractère démocratique et de l'efficacité des Nations unies revient à tous ses pays membres. Il faut sans tarder prendre des mesures énergiques pour faire du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social (ECOSOC) des forums démocratiques solides et efficaces aptes à déterminer la marche à suivre dans les enjeux mondiaux urgents.

### **Réforme des pratiques des donateurs bilatéraux**

Les donateurs doivent se doter d'échéanciers réalistes dans le but de respecter l'engagement pris depuis longtemps de consacrer 0,7 p. 100 de leur revenu national brut à l'aide internationale. Cependant, il est tout aussi nécessaire que leurs stratégies visent exclusivement l'élimination de la pauvreté et l'atteinte des ODM dans un cadre axé sur les droits. Enfin, la « prise en charge locale » doit être au cœur des interventions.

Il y aura véritablement prise en charge locale en aide internationale lorsque les citoyens, et en particulier les plus pauvres et les plus marginalisés, pourront influencer sur l'élaboration d'un projet de développement local, national et

mondial dont l'objet premier sera d'améliorer la situation des personnes qui vivent dans la pauvreté.

Les donateurs doivent donner suite à leurs discours sur la prise en charge locale en apportant des changements concrets. Ils doivent accroître la prise en charge et la responsabilisation locale en renonçant à l'ingérence induite à laquelle donnent lieu les conditions qu'ils imposent, et en recourant moins à l'assistance technique pour faire progresser leurs propres objectifs. Ils doivent aussi délier l'aide et orienter leurs politiques vers le commerce et l'investissement de manière à renforcer les capacités de production et les moyens de subsistance des pauvres au niveau local.

### **Conclusion**

Les interprétations arbitraires, et souvent intéressées, des donateurs relativement aux notions de gouvernance et de droits de la personne ne sont pas conformes à une véritable approche du développement et de la lutte contre la pauvreté ciblant les droits.

Les pays en développement les plus pauvres doivent souvent choisir entre le respect des engagements officiels découlant des traités de l'ONU ou la mise en œuvre des ententes conclues avec les IFI ou l'Organisation mondiale du commerce. Dans ce genre de dilemme, un gouvernement peut se trouver acculé au non-respect des droits de la personne car les conditions imposées par les donateurs sont dans l'immédiat plus contraignantes. En effet, un pays s'expose à des sanctions s'il enfreint les conditions des IFI ou de l'OMC, et non s'il trahit une obligation énoncée par l'ONU.

Les droits humains sont concrets par essence et ne doivent pas simplement être « promus » ou « protégés » : ils doivent être pratiqués et expérimentés. Ils ont des implications pour l'action de tous les donateurs, gouvernements et acteurs non gouvernementaux dans le domaine du développement.

# Bilan de l'aide 2004

## Note d'information

### Faits et chiffres

- Près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 \$US par jour.
- Les 5 p. 100 les plus riches touchent 114 fois le revenu des 5 p. 100 les plus pauvres.
- Le tiers des décès dans le monde (soit 18 millions de personnes, 50 000 par jour) ont une cause liée à la pauvreté.

### Objectifs de développement du millénaire (ODM) des Nations unies

Les 191 membres des Nations unies se sont engagés à atteindre les ODM d'ici à 2015. Ces objectifs sont les suivants :

1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
4. Réduire la mortalité infantile.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Les ODM constituent indéniablement une étape vers l'élimination de la pauvreté, mais ils demeurent modestes. En effet, si l'objectif de réduire de moitié la proportion des personnes qui vivent avec moins de 1 \$ par jour (objectif 1) est atteint en 2015, il restera encore 900 millions de personnes vivant dans la pauvreté absolue; la réduction n'aura été que de 230 millions.

### Le Canada en un clin d'œil (statistiques du Comité d'aide au développement de l'OCDE) 2002

- Le Canada a donné 2 006 millions de dollars US, soit 3 150 \$ millions de dollars CAN.
- Le Canada a consacré 0,28 p. 100 de son revenu national brut à l'aide publique au développement (APD), ce qui demeure très loin de l'objectif international de 0,7 p. 100.
- Le Canada se classait 12<sup>e</sup> sur 22 donateurs.

### 2003

- Le Canada a donné 2 209 millions de dollars US.
- Le Canada a consacré 0,26 p. 100 de son RNB à l'APD.
- Le Canada se classe 13<sup>e</sup> sur 22 donateurs.

### Réseau du Bilan de l'aide

- Le Bilan de l'aide est la seule grande initiative internationale non gouvernementale Nord-Sud vouée à l'analyse des politiques et pratiques gouvernementales et à la revendication de mesures visant l'élimination de la pauvreté.
- Il rassemble plus de 40 réseaux de la société civile servant dans le domaine de la coopération internationale.
- Ces réseaux sont présents dans les 22 pays donateurs, en Asie, en Amérique et en Afrique.

# Le Bilan de l'aide 2004

## Propositions clés

### Appel en faveur d'une réforme fondamentale :

*Les pauvres doivent être considérés comme des citoyens à part entière et non comme de simples victimes; comme des citoyens à part entière et non comme de simples bénéficiaires ou des objets de charité. [...] Tant que nous ne mettrons pas la population au coeur de la vie publique, et en particulier les gens, à travers l'histoire, qui ont été exclus les objectifs de développement continueront de nous échapper.*

Kumi Naidoo, secrétaire general, Civicus

Comme le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, l'a exprimé dernièrement, nous vivons un moment critique de l'histoire. Il est urgent de revenir au multilatéralisme et à un cadre juridique axé sur les droits et de reconnaître la nécessité d'une réforme pour relever les défis de la paix et de la coopération internationale. L'aide internationale en soi ne peut jouer qu'un rôle mineur dans la restructuration d'un système multilatéral efficace au XXI<sup>e</sup> siècle, mais elle n'en constitue pas moins un instrument essentiel par lequel les donateurs établissent leurs relations avec les pays en développement depuis plus de quatre décennies. La communauté internationale, aussi bien les pays que les organisations citoyennes, trouvera-t-elle la créativité et les points d'appui nécessaires au dialogue sur la démocratisation des structures décisionnelles et sur la promotion des droits par l'aide internationale ?

Le réseau du Bilan de l'aide a énoncé des propositions de réforme, sur les plans multilatéral et national, et il est déterminé à les faire valoir énergiquement. Ces propositions sont les suivantes :

1. Les pays donateurs doivent réaliser leurs programmes de coopération au développement de telle sorte que les structures décisionnelles reflètent leurs obligations en matière de droits de la personne ainsi qu'une approche axée sur les droits de la personne, conformément aux conventions internationales, y compris le droit au développement.

Le mot « gouvernance » a été mis à toutes les sauces, mais il doit faire référence à un cadre fondé sur les droits et sur une structure décisionnelle démocratique qui autorise un processus politique démocratique à l'échelle nationale et fondé sur la primauté du droit.

En pratique, la notion mal définie de gouvernance est principalement exploitée par les donateurs qui poursuivent leurs divers intérêts en se servant de l'aide internationale.

Or, les principes de la saine gestion s'appliquent à la coopération internationale et aux institutions d'aide internationale autant qu'aux pays en développement.

2. Une structure décisionnelle démocratique ne doit pas être assortie de conditions imposées. Celles-ci doivent être négociées de manière juste et transparente, avec le concours des gens qui vivent dans la pauvreté, servant à des mécanismes de responsabilisation à leur égard, et en accord avec les droits internationalement reconnus et avec une approche axée sur les droits.

La saine gestion ne doit pas servir de prétexte pour imposer l'économie de marché. Les conditionnalités ne se justifient même pas par leur efficacité.

Les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DRSP) qui ne comprennent que les prescriptions des institutions financières internationales (IFI) laissent peu d'espace à un débat local et national authentique. Tant que les autorités d'un pays sont tenues de rendre essentiellement comptes des programmes aux IFI et non à leurs intervenants nationaux, ces plans ne sont conformes ni aux principes de gouvernance démocratique ni aux droits de la personne, conditions pourtant essentielles d'une stratégie efficace d'élimination de la pauvreté.

3. Les objectifs de développement du millénaire (ODM) expriment la volonté de faire valoir les droits économiques, sociaux et culturels et définissent un train de mesures permettant la concrétisation de ces droits. Pour que les ODM contribuent à l'objectif international d'élimination de la pauvreté, les mesures qui en découlent doivent être fondées sur des stratégies qui accordent des pouvoirs et des droits à tous, y compris les pauvres, peu importe où ils vivent.

Les donateurs doivent respecter le huitième objectif, soit de porter l'APD à 0,7 p. 100 du RNB conformément à la norme adoptée à l'ONU, améliorer la qualité de l'aide pour la réduction de la pauvreté et annuler la dette des pays les plus pauvres. Le partenariat mondial mis en valeur dans l'objectif n° 8 s'avère des plus légitimes. Toutefois, en préconisant un « système commercial et financier ouvert et fondé sur des règles », en envisageant la coopération avec le secteur privé et en encourageant la concurrence mondiale, il existe un danger réel que la lutte contre la pauvreté soit en pratique éclipsée par les intérêts des pays donateurs et par ceux des entreprises, et que les règles adoptées ne soient pas différentes des règles actuelles qui contribuent au déséquilibre des forces.

4. La structure décisionnelle des institutions financières internationales mandatées pour soutenir la lutte contre la pauvreté reproduit elle-même les inégalités de pouvoir et de richesse. Les IFI ne doivent ni conserver le monopole des idées sur la réforme des structures décisionnelles ni demeurer les uniques gardiens des transferts de ressources. L'aide internationale devrait permettre aux gouvernements, aux institutions représentatives et aux assemblées législatives de formuler des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Elle ne doit en aucun cas déterminer le processus.

5. L'aide internationale doit constituer un fonds en fiducie dont les bénéficiaires sont les personnes qui vivent dans la pauvreté. Les tentatives actuelles de détourner des fonds alloués à la réduction de la pauvreté vers les objectifs de sécurité des donateurs constituent l'expression la plus sérieuse du problème endémique de l'affectation des ressources réservées à l'aide internationale en fonction des priorités des pays riches.

6. Les impératifs de l'élimination de la pauvreté et de la démocratie organisationnelle mettent en évidence la nécessité de raviver le multilatéralisme, compte tenu des effets pervers de l'unilatéralisme observés actuellement, et surtout des pratiques du gouvernement des États-Unis et de ses alliés.

Il est évident que la dimension politique est importante en matière de gouvernance et de droits. On peut certes craindre que la lutte contre le terrorisme ait eu raison de l'esprit de Monterrey et supprimé tout espoir de coopération internationale quant au financement du développement, mais il ne faut jamais

abandonner le rêve qui continue d'inspirer les millions de personnes pauvres et marginalisées qui luttent pour faire valoir leurs droits dans leur vie quotidienne et sur la scène politique de leur propre milieu. De fait, il est de notre devoir, en tant que citoyens et gouvernements, d'accompagner et de soutenir ces personnes dans leur lutte contre la pauvreté.

Les interprétations arbitraires des donateurs relativement aux notions de gouvernance et de droits de la personne ne sont pas conformes à une véritable approche axée sur les droits pour le développement et sur la lutte contre la pauvreté.

Il peut exister des incompatibilités entre les obligations issues des traités de l'ONU et les conditions imposées par les IFI ou énoncées dans les accords de l'OMC. Le cas échéant, les gouvernements pourraient se voir contraints de passer outre aux premières car les pressions liées aux conditionnalités imposées en grande partie par les donateurs sont plus fortes. En effet, un pays peut subir des sanctions pour avoir enfreint une condition imposée par les IFI ou par l'OMC, mais non pour avoir trahi une obligation énoncée par l'ONU.

Les réseaux de la société civile qui participent au Bilan de l'aide concentrent leur réflexion et leurs revendications sur la démocratie organisationnelle. La gouvernance n'est pas une fin en soi à qu'il est possible de réaliser mécaniquement grâce à l'assistance technique et aux orientations des donateurs. C'est un but lié aux réalités politiques, aux rapports de force et à l'exercice des droits en société, et qui se veut par conséquent, un processus particulier en constante évolution, susceptible de durer des décennies.

Vingt ans de négociations secrètes en vue de réformes structurelles ont dépouillé les citoyens des mécanismes et contrôles nationaux qui devraient leur permettre d'exercer une influence sur les orientations gouvernementales.