

# La gouvernance, un concept à redéfinir en fonction des droits de la personne

Réseau du Bilan de l'aide  
Juin 2004

---

*Les donateurs jouent un jeu dangereux. Ils arrivent avec des montants insuffisants auxquels ils rattachent à toutes sortes de conditions et dont le versement est rien moins qu'incertain, puis ils veulent absolument négocier, comme s'ils étaient de précieux partenaires, et ils s'étonnent que les gouvernements ne leur fassent pas confiance. Ils présentent des espèces sonnantes et trébuchantes. On pourra alors commencer à négocier.*

Ce commentaire, exprimé par un haut fonctionnaire de l'aide internationale lors d'une réunion sur la coopération pour le développement tenue à Addis-Abeba en février 2004, résume bien la teneur de cette nouvelle édition du *Bilan de l'aide*.

En septembre 2000, à l'Assemblée générale de l'ONU, les dirigeants du monde ont adhéré à un idéal de justice mondiale pour le XXI<sup>e</sup> siècle dans la Déclaration du millénaire. Au cœur de cette déclaration se trouvent les Objectifs de développement du millénaire, qui visent à réduire de moitié la proportion des personnes vivant dans la pauvreté d'ici à 2015. Par la suite, les donateurs se sont penchés avec plus d'acuité sur la lutte contre la pauvreté, l'amélioration de l'efficacité de l'aide internationale et au renforcement des partenariats Nord-Sud dans la poursuite des ODM.

Pourtant, à peine trois ans plus tard, en octobre 2003, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE publiait un énoncé de politique controversé, approuvé par les ministres des pays de l'OCDE, sur la coopération pour le développement et la prévention du terrorisme.<sup>1</sup>

Dans le texte de cette politique, il est dit que « la coopération pour le développement a [...] un rôle à jouer pour priver le terrorisme de soutien populaire et pour remédier aux situations dont tout chef terroriste fera ses délices et qu'il tentera d'exploiter » (OCDE, CAD, 11). Ces conditions comprennent la pauvreté, la marginalisation et la

désaffection des gens; or, « bien canalisées, les frustrations et l'énergie des pauvres peuvent en faire des hommes de main utiles et des adeptes du terrorisme ». On ajoute que « la faiblesse ou l'inefficacité des structures de gouvernance, ou leur absence » dans certains pays en font « un environnement propice pour recruter des terroristes ou leur rallier des sympathies » (OCDE, CAD, 13, 16). Faces aux crises profondes de pauvreté, les inégalités croissantes et les conflits en Asie, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Afrique, il semble que les donateurs aient décidé d'analyser leurs priorités en fonction de leur propre sécurité et de la « guerre contre le terrorisme ».

Il y a deux ans à peine, dans son rapport de 2002, le réseau du Bilan de l'aide dénonçait le manquement flagrant de la communauté internationale à son engagement de consacrer les ressources et les efforts politiques nécessaires à une profonde réforme mondiale et nationale pour atteindre ne serait-ce que les modestes Objectifs de développement du millénaire (ODM). Dans la poursuite de ces objectifs, les dirigeants du monde ont adopté le consensus de Monterrey à la conférence de l'ONU sur le financement du développement (CFD) de 2002. Ce consensus promet « un nouveau partenariat entre les pays développés et les pays en développement », mais il continue en grande partie de s'appuyer sur des politiques imposées par les donateurs, dont l'échec n'est plus à démontrer et qui reposent sur l'intégration à l'économie mondiale (à tout prix), la privatisation des fonctions de l'État et l'obsession absolue de la croissance économique comme voies essentielles de lutte contre la pauvreté.

Or, en 2003, les États-Unis et leurs alliés avaient consacré unilatéralement des centaines de milliards de dollars à des guerres destructrices et à des efforts de reconstruction en Afghanistan et en Irak, propageant une mentalité mondiale de « lutte contre le terrorisme » et installant tout un appareil de sécurité militaire dans de nombreux pays du Sud. En outre, au nom d'une « approche globale » de la sécurité mondiale, certains donateurs cherchent à

« élargir » les critères définitoires de l'aide publique au développement (APD) en mettant dans le même panier les interventions militaires, politiques et humanitaires dans les pays qui vivent des crises prolongées, prétextant la « guerre contre le terrorisme ».

En Australie, par exemple, les ONG s'inquiètent d'un virage manifeste qui consiste à faire converger lutte au terrorisme et lutte à la pauvreté. Ainsi, l'aide internationale 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). Il est certes nécessaire et légitime de s'attaquer efficacement au terrorisme, mais comme les ONG australiennes le font remarquer, les ressources consacrées à cette activité doivent être prélevées du budget de la sécurité nationale et non du budget déjà surchargé de l'aide internationale et du développement.

Cette volonté d'assujettissement de l'aide internationale à la sécurité nous mène aux notions de gouvernance et de promotion des droits en coopération et en aide internationale, thème du *Bilan de l'aide* 2004.

Le monde actuel a reconnu un ensemble de droits qui sont exprimés dans divers traités, déclarations et programmes d'action élaborés sous les auspices des Nations unies, de l'OIT et de l'UNESCO. Les deux traités de base en cette matière sont le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP) et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) de l'ONU. Le PIDCP garantit notamment le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à la torture ni à l'esclavage et la liberté de conscience et de religion. Le PIDESC consacre le droit de travailler, de se syndiquer et de jouir du meilleur état de santé qu'on puisse atteindre, ainsi que le droit à la sécurité sociale et à un niveau de vie décent. Les conventions de Rio et le protocole de Kyoto reconnaissent les droits touchant à la propriété commune des ressources, les moyens de subsistance des collectivités locales et le rôle de la coopération internationale dans la protection de l'environnement et la promotion du développement.

Les droits sont dits « indissociables », c'est-à-dire qu'aucun n'est plus important qu'un autre. Normalement, sauf dans les cas d'absolue nécessité, tous les droits sont censés être applicables à tout le monde en tout temps<sup>2</sup>.

C'est à l'État qu'il incombe de veiller 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 d'un pays à l'autre. En principe, la coopération pour le développement a un rôle primordial à jouer pour aider la communauté internationale à se concerter afin de faire valoir un ensemble de règles exécutoires relatives aux droits de la personne à l'échelle mondiale. L'article 2 du paragraphe premier du PIDESC incite chaque État à « agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits ».

L'ONU a également élaboré la notion de droit au développement, que l'on appelle aussi droits collectifs des peuples, des collectivités et des nations, principalement par l'adoption de la Déclaration sur le droit au développement en 1986. Cependant, 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.

L'approche sélective adoptée par les donateurs dans leur interprétation des notions de gouvernance et de droits de la personne n'est pas conforme à une approche du développement et de la pauvreté qui soit authentiquement axée sur les droits. Par exemple, on dit que le Japon a appliqué ses critères relatifs aux droits de la personne avec plus de rigueur à l'égard des petits États qu'envers les grands pays dotés de richesses naturelles imposantes comme la Chine et le Myanmar. Les organes des Nations unies s'occupant des droits de l'homme ont critiqué les institutions financières internationales pour n'avoir pas accordé suffisamment d'attention aux effets pervers que les programmes d'ajustement structurel (PAS) et d'autres politiques économiques et commerciales peuvent avoir sur les droits socioéconomiques. Certains pays en développement ont dû jongler avec des obligations contradictoires : assurer le

respect des droits socioéconomiques en prenant les mesures nécessaires à l'élimination de la pauvreté ou se conformer à des conditionnalités économiques rigoureuses. Ainsi, un conflit peut naître entre d'une part les obligations internationales découlant des traités de l'ONU et d'autre part les conditions des IFI ou les accords de l'OMC. Dans ce genre de dilemme, un gouvernement peut se trouver acculé au non-respect de ses obligations relatives aux droits de la personne car les conditions imposées par les donateurs sont dans l'immédiat contraignantes. En effet, un pays s'expose à des sanctions s'il enfreint les conditions des IFI et de l'OMC, et non s'il passe outre à celles de l'ONU.

### RÉALISER LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DU MILLÉNAIRE EN FONCTION DU RESPECT DES DROITS

À l'Assemblée générale de l'ONU tenue en septembre 2000, la communauté internationale a exprimé une vision différente, universelle et porteuse d'un regain d'espoir relativement aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. En effet, dans la Déclaration du millénaire, elle a articulé un consensus planétaire axé sur la justice mondiale, et surtout sur la réalisation des Objectifs de développement du millénaire d'ici à 2015. Pour tous les donateurs, ces objectifs, conjugués aux stratégies d'amélioration de l'efficacité de l'aide et au renouvellement des partenariats Nord-Sud, devaient se trouver au cœur des préoccupations de la coopération internationale pour les 15 prochaines années. Adoptés par les pays développés comme par les pays en développement, les ODM répondaient indéniablement à des impératifs éthiques et humanitaires visant l'élimination de la pauvreté dans le monde et conféraient sans équivoque à tous les acteurs du développement – bailleurs de fonds officiels, institutions multilatérales, organisations de la société civile (OSC) et secteur privé – la responsabilité de s'attacher à la tâche.

La nécessité d'agir ne fait pas de doute, et l'inaction est moralement inacceptable, car elle entraîne des conséquences pour des centaines de millions de personnes. En effet, le tiers des décès humains – soit quelque 18 millions de personnes par année ou 50 000 par jour – ont une cause liée à la pauvreté (inanition, diarrhée, pneumonie, tuberculose, rougeole, malaria, conditions périnatales et maternelles) que l'on pourrait prévenir ou à laquelle il était facile de

remédier, et de plus en plus au sida, dont le traitement encore très souvent inaccessible aux pauvres. Ainsi, depuis la fin de la Guerre froide en 1990, le bilan se monte à environ 270 millions de personnes, en majorité des femmes et des enfants, soit à peu près la population des États-Unis<sup>3</sup>. Combien d'autres mourront encore, tandis que le monde oublie ses objectifs très modestes pour financer sa « guerre au terrorisme »? Le *Rapport mondial sur le développement humain 2003* du PNUD montre que l'ère de la mondialisation est caractérisée par un écart grandissant entre les riches et les pauvres, les 5 p. 100 les plus riches au monde recevant 114 fois le revenu des 5 p. 100 les plus pauvres<sup>4</sup>. Près de la moitié de la population mondiale vit avec moins de 2 \$US par jour et utilise à peine 1,25 p. 100 du produit social global du monde, alors que le tiers de ce nombre, dans les pays riches, touchent un revenu 64 fois supérieur et bénéficient de 81 p. 100 du produit social global<sup>5</sup>.

Les ODM sont des balises claires et officiellement admises par les donateurs et les gouvernements des pays en développement qui ont pour but d'éclairer l'analyse de leurs priorités en coopération internationale et en développement social. Pourtant, elles sont aussi remarquablement modestes. Par exemple, le premier objectif, soit réduire la proportion des personnes qui vivent avec moins de 1 \$US par jour d'ici à 2015, s'il est atteint, laissera encore cette année-là environ 900 millions de personnes dans la pauvreté absolue; la diminution n'aura donc été que de 230 millions, soit moins de 20 p. 100 du nombre de personnes ayant vécu dans la pauvreté entre 2000 et 2015<sup>6</sup>.

Bien qu'ils aient été adoptés par l'Assemblée générale de l'ONU, les Objectifs n'ont pas vraiment une origine démocratique; ils ont été proposés et entérinés en 1996 par les ministres chargés de l'aide internationale dans les pays développés, au sein de leur « club sélect », le CAD de l'OCDE, sans être gênés par leurs « partenaires » des pays en développement. À l'époque, maints commentateurs de la société civile, y compris le réseau du Bilan de l'aide, ont vivement critiqué ces ministres qui, ce faisant, détournaient leur regard et l'attention des intéressés des enjeux structurels fondamentaux liés à la justice économique mondiale, tels que l'annulation de la dette, le commerce équitable et la participation équitable aux institutions

mondiales, questions soulevées à maintes reprises dans les conférences internationales de l'ONU des années 90, autant par les gouvernements des pays en développement que par de nombreuses OSC.

Malgré tous ces vœux pieux, après plusieurs années, les Objectifs, au mieux, émaillent le discours des organisations multilatérales, des ministères nationaux et des spécialistes du développement. Malgré les campagnes coordonnées par le PNUD et certaines OSC, le citoyen ordinaire ne s'est pas vraiment approprié les ODM et n'a pas pris conscience du rôle qu'il peut jouer pour réclamer de son gouvernement des stratégies nationales axées sur les dimensions sociales de la pauvreté en fonction des ODM<sup>7</sup>. De fait, les Objectifs restent muets sur les questions de fond que sont les droits des citoyens, l'autonomisation et l'amélioration de l'équité, et font donc abstraction de la dimension politique indispensable à leur réalisation dans maints pays. Même la Banque mondiale reconnaît, intellectuellement du moins, que l'autonomisation et l'égalité sont des conditions sociales essentielles à la victoire sur la pauvreté<sup>8</sup>.

En effet, l'élimination de la pauvreté constitue à la base un processus politique qui dépend des particularités économiques, sociales, culturelles, écologiques et sexo-spécifiques de chaque pays. Comme le montrent les travaux d'Amartya Sen, le développement à visage humain en vue de l'élimination de la pauvreté consiste en définitive à reconnaître les droits des personnes vulnérables et à transformer les rapports de force, de même que les intérêts socioculturels, qui entretiennent l'inégalité. Par conséquent, 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, dans le but de faire adopter des politiques et de faire respecter les droits qui favorisent leurs moyens de subsistance et leur assurent un avenir dans leur monde. Toutefois, comme on peut le lire dans le commentaire du *Bilan de l'aide* portant sur le Moyen-Orient, le débat sur la gouvernance dans le monde arabe a porté principalement sur la mécanique, sans tenir compte des forces politiques et économiques en présence, aussi bien internes qu'externes. En effet, les pauvres ne sont pas des objets sur qui retombent les

bienfaits du « développement » ; ce sont les acteurs d'une scène politique parfois marquée par le conflit qui cherchent des stratégies de développement favorables aux démunis. Par conséquent, la recherche de voies permettant de régler les problèmes d'inégalité de pouvoir, de capacités et d'accès aux ressources pour les personnes qui ne peuvent faire valoir leurs droits – pour cause de pauvreté ou de marginalisation – doit constituer la préoccupation première des acteurs du développement qui souhaitent lier la réduction de la pauvreté à la démocratie et à la participation. Le système onusien, sa *Charte* et ses divers pactes et déclarations sur les droits de la personne offrent un cadre normatif à cet effet.

Bien qu'il repose sur des pactes et des codes juridiques internationaux datant du siècle dernier, le cadre des droits n'en continue pas moins d'évoluer à travers d'intenses processus politiques nationaux et multilatéraux. C'est le fruit de maintes décennies de luttes menées par des organisations populaires : mouvements féministes, nations autochtones, réseaux de gays et lesbiennes, organisations syndicales, associations de travailleurs, de pêcheurs, d'agriculteurs, défenseurs des droits de la personne. Les droits humains sont concrets par essence et ne doivent pas simplement être « promus » ou « protégés » : il faut les exercer et en faire l'expérience. Ils ont des implications pour l'action de tous les donateurs, gouvernements et acteurs non gouvernementaux dans le domaine du développement. Pour citer John Foster, « la participation est au cœur d'une approche du développement axée sur les droits de la personne, et ce en tant que droit à part entière garanti par le droit international, et non en tant que complément facultatif ou accessoire de l'aide internationale ». Il n'empêche que le défi, pour les praticiens du développement comme pour la société civile et les organismes officiels d'aide internationale, consiste à rendre le langage et l'analyse des droits de la personne accessibles aux citoyens et aux organisations œuvrant à l'élimination de la pauvreté, du niveau des collectivités au niveau national<sup>9</sup>.

Dans ce contexte, les ODM constituent une expression parmi d'autres des droits économiques, sociaux et culturels que tous les gouvernements sont tenus de respecter et dont ils doivent tous rendre compte. Leur réalisation serait une étape encourageante, mais une étape seulement, vers l'élimination de la pauvreté. Les

ODM constituent des objectifs peu ambitieux mais non moins utiles qui peuvent servir de cadre pour susciter la volonté politique d'axer le développement sur la pauvreté. Ils ne doivent pas mettre en veilleuse les obligations des gouvernements découlant des conventions internationales. Certains membres du réseau du Bilan de l'aide, surtout dans le Nord, font des ODM leur cheval de bataille pour obliger leurs gouvernements et les institutions multilatérales à rendre des comptes, appuyés en cela par la campagne mondiale du PNUD. D'autres, sensibles à l'importance d'une approche globale, soulignent le caractère limité des ODM dont nous venons de faire mention. Toutefois, peu importe qu'ils mettent ou non les Objectifs au centre de leur action, tous les membres du réseau du Bilan de l'aide insistent pour dire que les ODM ne peuvent être réalisés que dans un contexte où citoyens et gouvernements se mobilisent pour restructurer les rapports de force mondiaux et nationaux afin d'agir sur les causes profondes de la pauvreté. C'est pourquoi la gouvernance démocratique et les droits des citoyens, s'impose sur tous les plans, avec prise en charge intégrale des initiatives de développement au niveau local.

**Le Bilan de l'aide 2004 exhorte tous les intervenants du milieu de l'aide internationale (y compris les organisations multilatérales, les institutions financières internationales, les donateurs bilatéraux et les organisations de la société civile) 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. Le respect des droits de la personne constitue le fondement d'une gouvernance efficace visant à atteindre ces objectifs.**

### CONCURRENCE ENTRE GOUVERNANCE ET CITOYENS DANS LES RÉGIMES D'AIDE

La gouvernance démocratique est au cœur du problème de l'efficacité des stratégies visant à éliminer la pauvreté dans le monde. Ce n'est pas d'hier que les donateurs et la société civile s'intéressent à la gouvernance. En 1989, la Banque mondiale a explicitement parlé d'une « crise de gouvernance » derrière la « litanie des problèmes de développement de l'Afrique »,

définissant la gouvernance comme « l'exercice du pouvoir politique afin de gérer les affaires d'un pays »<sup>10</sup>. Depuis lors, les politiques et interventions visant à promouvoir la saine gestion (ou « bonne gouvernance ») est devenue une préoccupation centrale chez les donateurs officiels. Toutefois, les comptes rendus rédigés par les ONG pour le *Bilan de l'aide 2004* comportent une critique sérieuse de la façon dont les donateurs abordent actuellement cette question. Le premier reproche formulé, c'est que les bailleurs de fond ont souvent des préjugés bien ancrés au sujet de la « bonne gouvernance », ce qui les amène souvent à sous-estimer et à miner les traditions et hiérarchies locales. Dans sa description détaillée des processus de consultation en Indonésie, INFID met en relief un problème plus général, à savoir que les alliances de fait entre les institutions internationales très puissantes et les élites locales laissent parfois très peu de place aux points de vue originaux, et encore moins aux politiques qui pourraient en découler, malgré les discours sur la participation et la « bonne » gouvernance.

Autre critique liée à la première : les donateurs appliquent souvent l'approche « Alice au pays des merveilles », de telle sorte que le terme « gouvernance » a le sens que le bailleur de fonds veut bien lui donner<sup>11</sup>. Les rapports des ONG de France mettent en relief la diversité renversante des actions qui sont officiellement justifiées par le fait qu'elles amélioreront la gouvernance.

Ce qui est sans doute plus grave, cependant, c'est la façon dont certains donateurs semblent se servir de cette notion comme d'un ouvre-boîte pour forcer les marchés et démanteler les cadres réglementaires nationaux. Lorsque les changements apportés pour promouvoir la « bonne » gouvernance se traduisent par l'obligation pour les pauvres de payer leur eau, par l'exploitation de nouveaux filons pompés dans 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. Le projet AGILE au Philippines et le projet de détournement de la rivière Melamchi au Népal montrent tous deux comment les pressions des donateurs externes et les intérêts privés peuvent se conjuguer pour

empêcher une participation véritable et compromettre les intérêts à long terme des pays pauvres et des personnes démunies.

Selon James Wolfensohn, président de la Banque mondiale, on a conclu à Monterrey en 2002 un « marché » selon lequel « les pays en développement ont promis d'améliorer leur gouvernance, de créer un climat favorable aux investissements, de se doter de systèmes financiers transparents et légaux et de combattre la corruption ». Les « pays développés ont accepté d'appuyer ces efforts en améliorant le renforcement des capacités, en accroissant l'aide internationale et en ouvrant leurs marchés »<sup>12</sup>. Si Wolfensohn critique les pays développés pour n'avoir pas respecté leur part du marché, ce qui est particulièrement évident à la lumière de l'échec des négociations commerciales à Cancún, ce sont les sujets de ses silences qui sont remarquables.

En effet, quelques mois auparavant, Kumi Naidoo, s'adressant au président et aux dirigeants de la Banque mondiale, avait déclaré que « l'ancienne notion de gouvernance se désagrège sous l'effet d'une mondialisation caractérisée par l'émergence d'un "déficit démocratique" dévastateur dans plusieurs milieux locaux et nationaux, et certainement à l'échelle planétaire ». Il a mis la Banque au défi de « respecter elle-même les processus décisionnels qu'elle préconise pour ses clients » gouvernementaux, faisant référence aux cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP)<sup>13</sup>. Pendant plus d'une décennie, les pays développés, qui sont indiscutablement aux commandes de la Banque et du Fonds, et en pratique de l'OMC, ont fait la sourde oreille aux demandes et propositions répétées de réformes.

La conférence sur le financement du développement (CFD) de l'ONU a suscité un regain d'intérêt au sujet de la gouvernance et du déficit démocratique dans le système économique, financier et commercial international<sup>14</sup>. Le consensus de Monterrey souligne explicitement « la nécessité d'élargir et de renforcer la participation des pays en développement et en transition aux processus de prise de décisions et de fixation de normes internationales dans le domaine économique » et, en particulier, invite la Banque mondiale et le FMI à répondre à ces préoccupations (par. 56 et 57). Ces institutions ont été au cœur des grandes crises systémiques des pays en développement (Argentine, Indonésie et Ghana,

pour ne citer que ceux-là) qui ont eu des conséquences socioéconomiques dévastatrices sur les citoyens, et surtout les personnes pauvres et vulnérables. Après 30 ans, elles n'ont pas réussi, en bonne partie, à réaliser leurs promesses de réduction de la pauvreté devant découler des ajustements structurels et des conditions de prêt basées sur la croissance déréglementée alimentée par le marché. Au lieu de cela, comme nous le verrons plus loin, la mondialisation a réduit la marge de manœuvre et la capacité de se doter d'une structure décisionnelle efficace dans beaucoup de pays pauvres. Cette situation est renforcée par les priorités des donateurs, comme les conditions de bonne gouvernance du gouvernement allemand, qui rendent obligatoire l'adhésion à l'orthodoxie économique libérale et excluent toute possibilité d'explorer des solutions différentes.

La recherche d'un nouveau modèle de gouvernance mondiale est maintenant d'une importance cruciale, car le modèle actuel, conçu pour l'après-guerre, n'est plus pertinent ni réaliste au XXI<sup>e</sup> siècle. Une gestion démocratique des enjeux sociaux, environnementaux et économiques internationaux urgents passe indéniablement par le renforcement du rôle de coordination et d'orientation des Nations unies. Toutefois, certains pays développés importants, qui jouissent du pouvoir décisionnel à la Banque et au FMI, sont réticents à adopter des processus décisionnels plus démocratiques. Analysant au nom des ONG les résultats atteints à ce jour par le « marché » global de Monterrey, Roberto Bissio, coordonnateur fondateur de Veille sociale (Social Watch), a déclaré au Dialogue de haut niveau sur le financement pour le développement tenu par l'ONU en octobre 2003 : « L'esprit de Monterrey, que nous respectons tous, doit s'incarner un jour ou l'autre. Sinon, il demeurera un fantôme<sup>15</sup>. »

La question de la gouvernance est omniprésente dans le discours de la Banque, du FMI et des donateurs officiels, mais presque uniquement pour réclamer des réformes dans le Sud. Il va de soi qu'il faut s'intéresser à la gouvernance dans les pays en développement si l'on veut habiliter les citoyens et les personnes qui vivent dans la pauvreté. Mais comment les donateurs officiels comprennent-ils la promesse faite par les pays en développement à Monterrey d'améliorer la

gouvernance? En général, pour les donateurs, la « bonne gouvernance » présente au moins certaines des caractéristiques suivantes :

- responsabilisation publique et transparence;
- primauté du droit;
- lutte contre la corruption;
- décentralisation et réforme du gouvernement local;
- démocratie;
- réforme juridique;
- filets de sécurité sociale;
- appareil d'État peu développé favorisant l'efficacité du marché privé par une réglementation minimale;
- participation de la société civile au développement;
- respect général des droits de la personne.

En pratique, cependant, les donateurs se sont arrêtés à une définition beaucoup plus restrictive visant la gestion technique des ressources gouvernementales et la mise en place de politiques macroéconomiques et antipauvreté (souvent dictées par les bailleurs de fonds)<sup>16</sup>.

Beaucoup d'observateurs du Sud, dont les auteurs du *Bilan de l'aide 2004*, se demandent si la « bonne gouvernance », maintenant appelée « post-consensus de Washington », ne serait pas simplement un nouvel emballage pour les programmes d'ajustement structurel qui ont été vivement critiqués dans nombre de pays où ils ont été imposés dans les années 1980 et 1990, mais avec un supposé visage humain et un discours de « prise en charge ».

Les réseaux de la société civile qui participent au Bilan de l'aide concentrent plutôt leur réflexion et leurs revendications sur la gouvernance démocratique. Ainsi, la gouvernance n'est pas une fin en soi à laquelle on peut arriver 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 par conséquent, c'est un processus particulier en constante évolution qui peut prendre des décennies. Pour citer Kavaljit Singh :

*La bonne gouvernance est un système où toutes les affaires publiques sont gérées par un vaste consensus d'une manière transparente, responsable, participative et équitable. Cependant, cet idéal est loin de décrire la réalité du monde développé, sans parler des pauvres et du monde en développement. Par conséquent, la bonne gouvernance ne saurait constituer un but en soi. C'est un processus évolutif qui présente un riche potentiel de transformation s'il est appliqué à toutes les sphères de la vie sociale. Comme la démocratie, la bonne gouvernance ne peut être implantée ni imposée par les donateurs : elle doit être imprégnée, alimentée et aimée de l'intérieur. Voilà pourquoi les efforts récents visant à imposer des plans faits d'avance n'ont pas porté leurs fruits<sup>17</sup>.*

Le réseau du Bilan de l'aide estime comme le PNUD qu'une « gouvernance efficace », c'est une gouvernance démocratique. Dans son *Rapport mondial sur le développement humain 2002*, le PNUD définit la gouvernance comme un moyen démocratique propre à une culture et à un pays, tant du point de vue du processus que de celui des institutions, 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. Contrairement à l'approche technocratique de la Banque mondiale et de bien des donateurs, qui se concentrent sur l'efficacité administrative, les processus de gouvernance situés dans un cadre axé sur les droits tiennent compte de l'inégalité des rapports de force au sein de la société et à l'échelle mondiale, notamment entre les sexes. Pour le PNUD, le progrès de la gouvernance démocratique comporte plusieurs implications :

- L'équité est essentielle au développement humain en démocratie, or, elle ne va pas de soi lorsqu'une petite élite domine la vie économique et politique.
- La démocratie doit être conçue sur place – elle ne peut pas être importée – et peut prendre diverses formes selon le contexte.
- Il est indispensable d'assujettir les forces de sécurité à un contrôle démocratique, faute de quoi elles risquent de compromettre sérieusement la sécurité et la paix au lieu d'y contribuer.

- L'interdépendance mondiale appelle aussi au renforcement de la participation et de la responsabilité dans les processus décisionnels internationaux<sup>18</sup>.

Ces questions normatives font l'objet d'une vive controverse, dans les enceintes politiques nationales et mondiales, entre les gouvernements, les élites socioéconomiques et les OSC qui représentent les intérêts des gens vivant dans la pauvreté. Sur la scène internationale, les OSC participent à des débats de fond et réclament la démocratisation de la Banque, du FMI, de l'OMC et des Nations unies de même que de certains organes régionaux tels que l'Union africaine. À l'échelle nationale, les organisations de la société civile se font souvent les promotrices des droits des citoyens en tant qu'organismes représentatifs exprimant différentes idées et valeurs et ont vocation à chercher dans la négociation des terrains d'entente pacifiques entre diverses forces sociales. La société civile peut être un lieu de mise au monde de processus favorisant l'éclosion des conditions propices à la gouvernance démocratique, soit la tolérance dans un contexte de pluralisme, de diversité et de médiation de conflits socioéconomiques.

En s'appuyant sur les contributions des partenaires mondiaux du Bilan de l'aide, le présent rapport propose une analyse et des enseignements concernant la gouvernance et les droits dans un contexte où il est urgent de procéder à une réforme démocratique profonde du système multilatéral. Dans cette optique, nous nous demandons également comment les donateurs officiels (y compris les OSC du Nord) bâtissent des partenariats véritablement démocratiques dans leurs pratiques visant l'efficacité de l'aide et de la collaboration en vue d'atteindre l'objectif commun de l'élimination de la pauvreté.

### **GOUVERNANCE ET DROITS DANS LE RÉGIME D'AIDE INTERNATIONALE : RÉFORME DES INSTITUTIONS MULTILATÉRALES**

En cette période incertaine et instable de l'histoire du monde, caractérisée par de nouvelles menaces à la paix qui ont des effets particulièrement graves sur les pauvres et les personnes vulnérables, la communauté internationale doit réagir, non pas par la guerre et par la menace, mais en réinventant la démocratie pour le XXI<sup>e</sup> siècle. Or, cette option

ne semble pas privilégiée par les grandes puissances.

La consolidation par les États-Unis d'un ordre mondial unipolaire reposant dangereusement sur la puissance économique et militaire et à peu près dénué de contrepoids a affaibli les valeurs et les institutions multilatérales. Ainsi, les ONG de la Suisse font remarquer que les effets de la croisade des États-Unis et de leurs alliés contre le terrorisme se font de plus en plus sentir sur la coordination des donateurs par la Banque mondiale dans le cadre des CSLP. Ces institutions multilatérales, qui ont la vocation de créer un consensus démocratique mondiale sur des enjeux prioritaires mondiaux comme le commerce équitable ou la lutte contre les maladies curables, sont mises sur la touche par les États-Unis et par plusieurs autres pays développés lorsqu'elles ne servent pas les intérêts stratégiques immédiats et officiels de l'administration états-unienne.

Dans le même temps, les grandes institutions financières internationales (IFI), y compris l'OMC, tout en faisant partie du système multilatéral, sont pour une bonne part dirigées par ces mêmes puissances. Les IFI se mêlent depuis longtemps de l'orientation politique des pays en développement. Ce faisant, comme nous l'avons vu plus haut, elles font l'objet de vives critiques pour leur manque d'esprit démocratique et pour la défense et la promotion à tous crins des intérêts des pays industriels dans la gestion des crises mondiales et l'ouverture des marchés, souvent dans l'intérêt de sociétés commerciales internationales qui n'ont jamais de comptes à rendre. Dernièrement, Kofi Annan a indiqué que les Nations unies, qui sont au cœur du multilatéralisme, se trouvaient « à la croisée des chemins » et a réclaté une « réforme radicale » devant tenir compte de « la pertinence et de l'efficacité des règles et instruments dont nous disposons ». Il a exhorté les pays membres à donner une vigueur nouvelle à l'ONU « en démontrant qu'[elle] est en mesure de s'attaquer efficacement aux questions les plus difficiles, mais aussi en devenant plus largement représentati[ve] de la communauté internationale dans son ensemble ainsi que des réalités géopolitiques du monde contemporain »<sup>19</sup>. La consolidation de l'ONU, et surtout de son Conseil de sécurité et de son Conseil économique et social (ECOSOC), sur la base d'un système de normes fondées sur sa *Charte* et sur la *Déclaration universelle des*

*droits de l'homme*, pourrait constituer un contrepoids essentiel au cadre normatif des droits de propriété des entreprises et des individus dans une économie de marché, promu énergiquement et depuis longtemps par les IFI et leurs alliés auprès des élites des secteurs privés et publics. Quels obstacles et quelles perspectives découvrira-t-on dans une démarche de réforme de ces institutions financières internationales dans un cadre axé sur la démocratie et les droits de la personne?

On peut difficilement nier que les IFI, le Comité de Bâle (constitué des dix banques centrales les plus puissantes) et l'OMC, de concert avec les banques de développement régional, sont les piliers de la gouvernance économique mondiale. Les IFI sont également au sommet du régime d'aide internationale, dont le rôle à peine contesté est de définir pour tous les donateurs les orientations à recommander aux pays en développement ainsi que les stratégies efficaces de prestation de l'aide pour la réduction de la pauvreté. L'influence marquée du document de la Banque mondiale intitulé *Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why*<sup>20</sup>, maintenant adopté par presque tous les organismes bailleurs de fonds pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide, n'est qu'un exemple. Les postulats exprimés par la Banque mondiale dans ce rapport et dans des documents subséquents jettent les fondations intellectuelles et définissent les « bonnes » politiques des pays en développement qui doivent éclairer la concertation des bailleurs de fonds en matière de soutien budgétaire et d'harmonisation des programmes sectoriels en vue de l'« efficacité » des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). En conséquence, maints bailleurs de fonds, en particulier la Commission européenne mais pas seulement elle, concentrent maintenant leur aide sur certains pays choisis avec soin en fonction de CSLP « établis » par le pays mais approuvés par la Banque ou le FMI, et en fonction d'un « certificat de conformité » délivré par la Banque et le FMI relativement aux réformes économiques et à la « bonne gouvernance ». La réforme de la gouvernance représente une part de plus en plus grande des programmes d'aide multilatérale et bilatérale, et l'aide à certains pays a été suspendue en raison des perceptions des donateurs sur cette question.

Quelles réformes du système multilatéral, et en particulier des institutions financières internationales, pourraient améliorer la

gouvernance démocratique dans un cadre axé sur les droits de la personne?

**1. Les institutions financières internationales ne doivent plus être les seuls « gardiens » intellectuels et autorisés des principes devant guider la réforme des structures décisionnelles et le transfert des ressources dans le régime d'aide internationale. Ces institutions doivent tenir compte des critiques de fond exprimées à l'égard de leurs pratiques passées et présentes, qui mettent au jour leurs sophismes et minent leur crédibilité comme source de discours sur le développement et comme guide pour les pratiques de la communauté des donateurs.**

Les donateurs du Nord sont devenus à la fois juges et jury en matière de « bonne » gouvernance dans les pays pauvres fortement tributaires de l'aide internationale, intégrant à leurs propres politiques un « post-consensus de Washington » défini par la Banque. Comme nous l'avons vu précédemment, ce consensus relie les politiques macroéconomiques de croissance prônées par la Banque à une réforme institutionnelle afin d'assurer la « prise en charge » politique et la capacité des pays pauvres à appliquer ces politiques. Les donateurs ont adopté le post-consensus de Washington en supposant explicitement, comme le veut la Banque, que grosso modo, la marche à suivre pour le développement est bien connue et qu'il ne reste qu'à régler les détails<sup>21</sup>. En monopolisant à peu de choses près l'analyse des donateurs officiels et en diffusant ses hypothèses auprès de tous les bailleurs de fonds, la Banque peut faire valider son idéologie sans vraiment tenir compte des solutions originales proposées hors de son cadre<sup>22</sup>.

En abandonnant ce mandat aux IFI, les bailleurs de fonds nationaux se protègent des risques d'accusation d'ingérence et d'atteinte à la souveraineté des pays bénéficiaires, c'est-à-dire au droit de ces derniers de choisir démocratiquement les orientations politiques qui répondent le mieux aux besoins de leurs citoyens. En pratique, les gouvernements des pays pauvres, face aux moyens gigantesques de la Banque, du Fonds et des grands bailleurs de fonds qui travaillent de concert, n'ont pas vraiment le choix de suivre la voie qu'on leur montre (quoique même dans les pays les plus dépendants, les élites gouvernantes aient souvent réussi à protéger leurs intérêts et à

éviter le pire). Selon le réseau du Bilan de l'aide, l'intérêt accordé par les donateurs à la gouvernance a plus pour but de faire avancer leurs propres objectifs que de faire respecter les droits démocratiques des citoyens qui sont touchés par leur action. Au demeurant, rares sont les bailleurs de fonds qui remettent en cause les graves lacunes de gouvernance en Chine, en Inde ou au Mexique, par exemple.

La Banque mondiale et le FMI se sont tournés vers la notion de bonne gouvernance dans les années 90 lorsqu'il est devenu évident que leurs politiques économiques néolibérales n'avaient pas réglé les problèmes de pauvreté et d'inégalité croissantes. En exerçant leur pouvoir de donateurs, au lieu de s'interroger sur l'intégrité de ces politiques ou sur leur propre responsabilité dans la formulation de « conseils » néolibéraux inefficaces (l'ancien « consensus de Washington »), la Banque et le Fonds n'ont pas hésité à expliquer ces échecs par la mauvaise qualité des mesures de mise en oeuvre et par l'inefficacité des institutions dans les pays emprunteurs. C'est ainsi que la Banque s'est mise à dire qu'il fallait surveiller davantage les systèmes financiers, l'ingérence politique et la corruption avant de mettre en place une économie de marché pour assurer le succès des réformes<sup>23</sup>. Les IFI n'ont pas cessé d'utiliser le rôle de « gardiens », qui leur est reconnu par tous les bailleurs de fonds et qui leur donne la possibilité d'ouvrir ou non la porte à des transferts substantiels de ressources de la part de tous les donateurs, pour continuer de favoriser ces mêmes politiques de libéralisation économique ou de privatisation des services sociaux essentiels. L'hégémonie de la Banque a même été renforcée par l'action de certains donateurs. En effet, une nouvelle étude de BOND, réseau d'ONG du Royaume-Uni, indique que les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté de la CE visant la Bolivie, l'Inde, le Kenya et le Sénégal ont reproduit, voire amplifié, les analyses de la Banque mondiale et du FMI<sup>24</sup>. Il en est résulté que les prescriptions macroéconomiques de la Banque mondiale ont été imposées sans consultation en bonne et due forme.

L'accent mis récemment sur la « prise en charge » locale des stratégies énoncées dans les CSLP consolide encore plus le pouvoir de la Banque et du Fonds. En effet, répondant à des pressions intenses exercées en faveur de l'annulation de la dette des pays les plus pauvres, la Banque et le Fonds ont réussi à

rendre cette annulation conditionnelle à la mise en oeuvre de stratégies efficaces visant l'application des ressources ainsi libérées à la réduction de la pauvreté au moyen des CSLP. Puisque les CSLP ne peuvent être élaborés sans une aide substantielle de la Banque et du Fonds et doivent obligatoirement être approuvés par eux, les IFI ont réussi à se donner un rôle d'arbitre, évinçant ainsi le PNUD, qui jouit de plus de dix ans de collaboration avec les pays en développement dans l'élaboration de cadres de planification nationaux<sup>25</sup>.

C'est dans un esprit tout autre que l'accord de Cotonou signé par l'UE reconnaît un espace politique officiel pour les gouvernements et les militants du Sud. Selon les observateurs des ONG, il est alors possible d'engager les relations entre les donateurs et les bénéficiaires sur une voie éclairée par la notion de droits et obligations, et non par le paternalisme. Par ailleurs, si les négociations commerciales dans le cadre de Cotonou ont échoué, il y a tout de même eu de légers progrès, comme l'adoption de l'entente « Tout sauf les armes »<sup>26</sup>.

La société civile convient avec les donateurs et les gouvernements des pays en développement que l'aide doit porter sur les éléments essentiels d'une stratégie efficace de lutte contre la pauvreté. Cependant, comme il a été souligné dans le Bilan de l'aide 2002, l'authenticité de la prise en charge des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté, qui doit guider la collaboration des donateurs, dépend de la qualité des efforts nationaux de consultation des premiers intéressés, dont les moyens sont souvent très limités, ainsi que de la recherche d'un consensus social, souvent difficile à atteindre sur les objectifs de réduction de la pauvreté et sur les politiques socio-économiques.

Si certains éléments de la société civile ont réussi à profiter des « consultations » souvent limitées que permettent les CSLP mandatés par les IFI, il est évident que les CSLP, à ce jour, n'ont pas permis l'éclosion d'un espace politique indépendant susceptible de faire éclore des efforts nationaux authentiques. Comme le demandent les auteurs du rapport norvégien, en favorisant des processus d'élaboration des CSLP qui accroissent le rôle du pouvoir exécutif mais marginalisent celui des élus, les donateurs favorisent-ils vraiment l'avènement d'une structure décisionnelle caractérisée par la reddition de comptes à la population? Ce

modèle de gouvernance, comme le montre l'élaboration des stratégies de lutte contre la pauvreté en Ouganda, exige un travail de plusieurs années et différents degrés de coordination des processus civils par l'État, avec l'apport des donateurs externes *dans la mesure où l'on fait appel à eux*. En effet, les donateurs, la société civile et les gouvernements ne peuvent s'en sortir sans humilité face aux immenses défis que pose l'élimination de la pauvreté, depuis la réforme des structures jusqu'à l'égalité des sexes. Une stratégie de réduction de la pauvreté efficace, bien ciblée et mise au point par le pays même nécessitera une variété d'approches et de politiques qui pourraient souvent ne pas concorder avec les orientations de la Banque et du Fonds, contrairement aux CSLP actuels.

On constate aussi de plus en plus que les CSLP pourraient servir à dépolitiser l'élimination de la pauvreté. Comme on peut le lire dans le rapport d'une étude effectuée sur le terrain, « les fondations sociales et idéologiques de la stratégie de réduction de la pauvreté [de la Tanzanie] sont étroites et représentent le point de vue d'un petit "triangle de fer" homogène de professionnels transnationaux travaillant dans les grands ministères gouvernementaux et chez les organismes donateurs à Dar-es-Salaam. Ainsi, la teneur du CSLP, de même que son processus d'élaboration, dénotent un mode de décision technocratique et dépolitisé. » De fait, les auteurs font remarquer qu'on voit des « signes montrant que les groupes de défense des droits [de la société civile] du pays sont évincés du fait que les agences transnationales [privées] ont plus de moyens et sont mieux préparées, ce qui fait de ces dernières des représentants substitués de la société civile dans le partenariat entre l'État et le donateur »<sup>27</sup>.

Ces réflexions sur le cas tanzanien confirment une observation plus générale sur l'effet des approches technocratiques qui, « sous le prétexte d'une mission technique neutre à laquelle nul ne peut s'opposer, dépolitise à la fois l'État et le problème de la pauvreté ». Le processus vise en fait à « refaire » le gouvernement en l'isolant des demandes populaires et en enlevant le pouvoir des mains du parlement pour le remettre à des fonctionnaires appartenant à l'élite<sup>28</sup>.

Le post-consensus de Washington est un gigantesque programme d'action qui préconise des réformes institutionnelles fondées sur une

vision optimiste des modèles de gouvernance du Nord et une vision pessimiste des capacités et structures décisionnelles du Sud<sup>29</sup>. C'est un modèle considéré par beaucoup comme mésadapté aux conditions réelles des pays pauvres. Ces pays sont frappés non seulement par les profondes réformes institutionnelles imposées par les IFI, mais aussi par une pléthore de règles et de réglementations découlant de leur adhésion aux ententes commerciales de l'Uruguay Round dans le cadre du GATT. Les réformes qu'on leur demande d'apporter au secteur public dans des délais très serrés pourraient venir à bout des gouvernements les plus volontaires du Nord, qui pourtant jouissent de moyens beaucoup plus grands.

Comme il fallait s'y attendre, les signes de succès demeurent très maigres à ce jour. La Banque elle-même reconnaît qu'à la fin des années 90, moins de 40 p. 100 des projets visant un développement institutionnel ont eu un « effet substantiel ». Moins du tiers des projets de réforme de la fonction publique ont donné des résultats satisfaisants et beaucoup ont fait long feu. Une autre étude indique que les réformes juridiques ont porté exclusivement sur l'instauration d'un cadre institutionnel favorisant la primauté du droit (afin de promouvoir l'économie de marché officielle) et ont souvent nuï aux mécanismes informels de résolution des conflits sur lesquels comptent les pauvres. L'étude conclut que les IFI ont traité le problème de la gouvernance « avec impatience et sans craindre d'utiliser les emprunteurs comme cobayes »<sup>30</sup>.

Outre les importantes critiques formulées contre les visées de la Banque et du Fonds, en grande partie étayées par des études indépendantes et par les observations de première main des OSC du Sud, le caractère monopolistique d'un tel programme peut avoir de profondes conséquences sur l'admissibilité des pays emprunteurs auprès de tous les donateurs. Il n'est pas sans intérêt de rappeler que dernièrement, la Banque a calculé l'allocation d'aide de chaque pays en fonction d'un outil d'« évaluation de la politique et des institutions nationales » (CPIA) et que cet exercice s'est traduit par des affectations cinq fois plus grandes aux pays qui ont reçu la note « A » qu'à ceux qui ont reçu la note « F ». Une analyse de ce système conclut que « les gouvernements des pays en développement n'ont pas droit à la même marge de manœuvre

que celle réclamée par les pays industriels quand il s'agit de décider à quel moment, s'il y a lieu, ils doivent libéraliser, privatiser ou resserrer leur budget. En ouvrant plus ou moins grand le robinet du crédit, la Banque récompense ou punit les gouvernements selon leurs résultats par rapport aux normes de la CPIA. [...] Un gouvernement ne pourra toucher la totalité des crédits qui lui sont alloués [...] s'il n'adopte pas concrètement certaines orientations politiques ou s'il ne répond pas à certaines exigences précises de la CPIA<sup>31</sup>. »

Actuellement, la Banque adapte sa CPIA pour de la rendre plus conforme à la vision du gouvernement états-unien et de ses alliés en matière de « saines politiques »; les États-Unis adoptent la même approche pour déterminer l'admissibilité des pays à son Millenium Challenge Account, annoncé en grande pompe à la conférence de Monterrey. Sogge conclut que le problème des IFI, ce n'est « pas leur arrogance et leurs prétentions d'infaillibilité, c'est le fait qu'elles jouissent du pouvoir absolu de déclarer où se trouve la vérité et l'erreur. Ce pouvoir a pour effet d'intimider leurs interlocuteurs, de couper court aux débats et d'éliminer toute solution de rechange. » D'après lui, on répondrait mieux aux besoins des personnes qui vivent dans la pauvreté en mettant « un terme aux pratiques monopolistiques de l'industrie de l'aide internationale et surtout, en jetant des ponts entre les citoyens qui sont au bout de la chaîne et les personnes qui prennent des décisions pour eux<sup>32</sup>. »

**2. Dans l'établissement de nouveaux partenariats équitables avec les pays en développement, les institutions financières internationales doivent cesser d'imposer des conditionnalités et des engagements sur les grandes orientations et d'abuser pour ce faire de leur rôle de négociateurs des prêts d'aide multilatérale et de coordonnateurs des bailleurs de fonds. Le dialogue mené par la Banque mondiale avec les pays en développement doit suivre une approche axée sur les droits.**

Dans le Bilan de l'aide 2002, qui portait sur les conditionnalités et la prise en charge, on suggérait que les donateurs et les pays en développement négocient les transferts des ressources dans un cadre d'obligations réciproques fondées sur des valeurs communes et sur l'engagement de faire profiter de ces ressources les personnes qui souffrent d'une

d'exclusion socioéconomique. Pour citer Opa Kapijimpanga d'AFRODAD, membre du réseau du Bilan de l'aide, « Il faut que les donateurs cessent de dicter aux pays africains ce qu'ils doivent faire. Les conditionnalités doivent être abolies<sup>33</sup>. » Les donateurs doivent plutôt privilégier les démarches politiques nationales pour déterminer les stratégies à adopter en fonction des particularités économiques, sociales, culturelles, économiques et sexospécifiques de l'endroit en vue de la réduction de la pauvreté.

Dans notre rapport 2002, on peut lire que « l'équité des négociations dépend directement du rapport de force, actuellement très inégal, qu'il importe donc de corriger<sup>34</sup> ». La gouvernance revêt maintenant une importance majeure et grandissante dans les ententes d'aide multilatérales et bilatérales portant sur les prêts d'ajustement structurel, de même que le soutien budgétaire et les programmes sectoriels ayant trait à la santé ou à l'éducation, surtout pour les pays pauvres, qui dépendent de l'aide internationale, ou pour les pays qui sont aux prises avec une crise économique insurmontable. Dans une étude des conditionnalités énoncées dans les ententes du FMI, Kapur et Webb comptent en moyenne 82 conditions liées à la gouvernance sur un total de 114 par entente pour l'Afrique subsaharienne (soit 72 p. 100). En Asie et en Amérique latine, ces conditions représentent 58 p. 100 et 53 p. 100 du total respectivement. De plus, les auteurs soulignent que pour les pays tributaires de l'aide internationale, certaines des conditions les plus importantes ne sont pas énoncées dans les ententes formelles mais font plutôt l'objet de « lettres d'accompagnement » et de conditions de « préprogramme »<sup>35</sup>. Il ne s'agit pas ici des conditions et engagements rattachés aux prêts de la Banque mondiale consentis aux mêmes pays, qui sont aussi vraisemblablement substantiels, compte tenu d'une entreprise de rationalisation des conditions des IFI amorcée en 2000.

La Banque mondiale elle-même fait état sans ambages des effets pervers des conditionnalités. En effet, Paul Collier, directeur de la recherche à la Banque mondiale, a écrit ce qui suit :

*La généralisation des conditionnalités, pratique à l'origine confinée aux situations de crise et maintenant intégrée au processus permanent d'élaboration des politiques, s'est*

*traduite par un transfert de souveraineté qui est non seulement sans précédent, mais aussi souvent inefficace.*

Joseph Stiglitz, ex-économiste en chef de la Banque, renchérit :

*On a de plus en plus de raisons de croire que [les conditionnalités] n'ont pas été [efficaces]. Une bonne orientation politique du moins pas ne peut s'acheter de façon durable. Plus grave encore, il y a lieu de craindre que la façon dont les changements ont été apportés ait miné le processus démocratique<sup>36</sup>.*

La pratique des conditionnalités n'en persiste pas moins dans les programmes de prêt de la Banque et du Fonds. Les commentateurs de la société civile du Sud, dans le Bilan de l'aide 2004, réagissent aux effets des ajustements structurels sur leurs pays et confirment l'ampleur des distorsions causées par ces programmes eu égard au processus démocratique et aux moyens de subsistance d'un nombre croissant de personnes pauvres<sup>37</sup>.

On ne compte plus les études montrant que la gouvernance est en fait le produit de processus politiques complexes et inévitables où différents groupes de la société se font concurrence et profitent différemment de diverses solutions. Par conséquent, « l'ordonnancement des priorités [relativement à la réforme de la gouvernance] compte tenu de différents intérêts constitue un processus politique que l'on ne peut court-circuiter par l'analyse technique ni par les diktats des donateurs [conditionnalités] ». Grindle ajoute que « la capacité des citoyens et des groupes d'exiger un traitement équitable, d'être informés de leurs droits face au gouvernement et de tenir les fonctionnaires et le gouvernement responsables de leurs actes constituent des éléments de motivation importants pour les organisations comme pour les représentants officiels »<sup>38</sup>.

Les conditionnalités imposées de l'extérieur, puisqu'elles résultent d'un dialogue général sur les orientations qui a lieu souvent à l'occasion de négociations secrètes entre des fonctionnaires choisis et des représentants de la Banque et du Fonds, nuisent indéniablement à la transparence démocratique en empêchant les citoyens et les parlements d'examiner publiquement des options importantes. Une

approche axée sur les droits met les gens, en particulier les pauvres, les vulnérables et les marginalisés, au centre des processus politiques locaux et nationaux. En rejetant le principe des conditionnalités, le Bilan de l'aide propose que la Banque mondiale le remplace par une approche axée sur les droits. Ainsi, les donateurs aideraient les pays en développement à prendre les moyens nécessaires pour respecter les obligations énoncées dans les traités de l'ONU et dans les conventions des droits de la personne. Ce genre de dialogue s'inscrirait dans le cadre des obligations et exigences issues de ces pactes et traités, selon lesquelles tous les pays doivent réaliser progressivement au plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels par leurs citoyens<sup>39</sup>.

**3. Les processus décisionnels de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et de l'OMC doivent être réformés dans le sens de la démocratie et ramenés dans le giron des Nations unies avec un mandat limité assujéti au cadre international des droits de la personne de l'ONU et aux valeurs sociales exprimées dans les Objectifs de développement du millénaire.**

Comme nous l'avons vu plus haut, le partenariat renouvelé issu du consensus de Monterrey comprenait l'engagement « d'élargir et de renforcer la participation des pays en développement et en transition aux processus de prise de décisions et d'adoption de normes internationales dans le domaine économique » (par. 56). La société civile conteste depuis longtemps la légitimité des IFI à cause de leur action néfaste sur la gouvernance et sur la responsabilisation démocratique dans les pays en développement les plus pauvres. Deux décennies de négociations secrètes en vue de réformes structurelles ont dépouillé les citoyens des mécanismes et contrôles nationaux par lesquels ils auraient pu exercer une influence sur les orientations gouvernementales. Dans les années 90, pendant que les IFI s'intéressaient de plus en plus aux structures décisionnelles nationales, la structure décisionnelle de ces institutions a elle-même commencé à faire couler beaucoup d'encre. Comme Christian Aid et nombre d'autres OSC dans le monde, les auteurs du Bilan de l'aide croient qu'une meilleure représentation des pays les plus pauvres au FMI et à la Banque mondiale, ainsi qu'une amélioration de la transparence et de la

responsabilité de ces institutions, se traduiraient par des décisions plus appropriées et plus éclairées ainsi que par la prise en charge locale des stratégies de lutte contre la pauvreté<sup>40</sup>. Cependant, ils ajoutent que la réforme démocratique de ces institutions doit s'accompagner du renforcement du rôle des Nations unies dans les secteurs socioéconomiques<sup>41</sup>. En effet, en matière d'aide internationale, les IFI se sont arrogé un rôle décisionnel qui dépasse de loin leur mandat initial, s'ingérant dans des domaines qui à l'origine étaient censés relever de l'ONU et de ses organismes ou n'avaient encore jamais été abordés sur la scène mondiale<sup>42</sup>.

Le changement des structures décisionnelles des IFI doit comprendre de nouvelles quotes-parts et de nouvelles structures de vote pour mieux refléter le principe « un pays, un vote », un possible y compris à la double majorité (pondéré par la contribution financière et par les intérêts représentés, sur le modèle actuel du Fonds pour l'environnement mondial). Il doit aussi comprendre le changement de la répartition des administrateurs. Actuellement, deux administrateurs de l'Afrique doivent représenter 44 pays d'Afrique subsaharienne au Conseil. Il faut améliorer l'équilibre, au sein du Conseil d'administration, entre les pays industrialisés, les pays à revenu moyen et les pays à faible revenu. Il importe aussi d'accroître la transparence et la responsabilisation de tous les pays membres.

À la séance de suivi au sommet de la Conférence de financement pour le développement tenue par l'Assemblée générale de l'ONU en octobre 2003, les OSC ont réclamé un rééquilibrage des rôles entre le FMI, la Banque mondiale et les Nations unies. Les OSC étaient en faveur des propositions du Secrétaire général selon lesquelles il fallait accroître l'importance et modifier le rôle et de l'ECOSOC en lui donnant le statut de forum de dialogue interactif dynamique sur les grands enjeux concernant la gouvernance économique mondiale. Il a été question d'aussi d'un comité directeur représentatif des groupes de pays membres qui permettrait d'orienter plus clairement les travaux pour favoriser la cohérence des politiques et assurer le suivi de la conférence de Monterrey, y compris les préparations aux dialogues constructifs de haut niveau devant avoir lieu avec les institutions de Bretton Woods et l'OMC<sup>43</sup>.

Les OSC, qui surveillent l'influence exercée par l'OMC sur les options de développement visant la réduction de la pauvreté, cherchent également à ramener les négociations sur le commerce et l'investissement, à l'OMC comme dans les enceintes régionales, dans le cadre normatif global du système onusien. Certains observateurs ont vu l'échec des négociations de l'OMC à la rencontre ministérielle de Cancún, au Mexique, en septembre 2003, comme un frein à l'expansion du programme de libéralisation du commerce et de l'investissement décidé par le Nord. D'autres ont vu l'émergence de coalitions efficaces des pays en développement comme une réalisation importante qu'il y avait lieu d'exploiter davantage. En effet, ces pays ont été en mesure, pour la première fois en bien des décennies, de souligner collectivement des enjeux importants ayant un effet sur le développement pour faire contrepoids aux pratiques autoritaires du Quatuor<sup>44</sup> à l'OMC.

Il est dit des travaux de l'OMC qu'ils consistent en exercices secrets et opaques dans lesquels les pays en développement, surtout les plus pauvres, ont peu de poids. Au cours des dernières années, les principaux membres de l'OMC ont organisé des rencontres mini-ministérielles qui n'avaient absolument rien de démocratique, auxquelles ne pouvaient participer que les invités et qui avaient pour but de « prendre de l'avance ». Pour citer une coalition mondiale d'OSC qui suit de près l'OMC, « il est renversant de constater un tel manque de transparence interne, de participation et de démocratie dans une organisation si importante dont les décisions et les actions ont des effets aussi concrets sur la vie de milliards de personnes, [...] une organisation qui se targue d'être "basée sur des règles" et qui dit promouvoir les "principes de transparence, de non-discrimination et d'équité procédurale" »<sup>45</sup>.

### **GOUVERNANCE ET DROITS DANS LE RÉGIME D'AIDE INTERNATIONALE : RÉFORME DES PRATIQUES DES DONATEURS BILATÉRAUX**

Au cours des dernières années, le réseau du Bilan de l'aide a remarqué et applaudi, chez les donateurs bilatéraux, un souci accru des personnes qui vivent dans la pauvreté et des secteurs sociaux qui ont le plus d'importance pour elles, un intérêt nouveau pour la concertation et les mécanismes des programmes (soutien budgétaire et programmes

sectoriels) visant à appuyer les priorités des pays bénéficiaires et à réduire les coûts des transactions pour eux. Dans certains cas, le réseau a pris note d'une volonté accrue de délier l'aide et de l'engagement d'augmenter l'enveloppe de l'aide internationale<sup>46</sup>. Quelques donateurs, comme le DFID au Royaume-Uni, ont énoncé, pour leur action en faveur du développement et de la réalisation des ODM, une « approche axée sur les droits » qui comprend « l'intégration de l'autonomie des pauvres dans nos méthodes de lutte contre la pauvreté » et « la recherche de moyens qui de garantissent aux citoyens la reddition de comptes de leurs gouvernements en ce qui concerne le respect des droits de la personne »<sup>47</sup>. Mais dans la réalité, comment se traduisent ces nouveaux engagements et ces nouvelles pratiques? Quelles sont les retombées de ces pratiques sur l'efficacité de l'aide, l'amélioration des structures décisionnelles et les droits des citoyens dans les pays bénéficiaires?

**1. Une stratégie efficace d'aide bilatérale officielle centrée exclusivement sur l'élimination de la pauvreté et sur l'atteinte des ODM doit s'inscrire dans un cadre axé sur les droits et comprendre une contribution croissante et équitable de ressources financières non liées qui permette une coopération internationale efficace.**

Dans le Bilan de l'aide 2002, on mettait en évidence le caractère central de la « prise en charge locale » dans le cadre conceptuel formulé pour la première fois par les ministres responsables de l'aide étrangère dans l'énoncé de politique 1996 du CAD intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle*, dont le but était d'améliorer l'efficacité des relations d'aide internationale. La « prise en charge » n'est pas vu comme un état absolu : c'est plutôt une façon de concevoir la relation, et la notion renvoie à l'influence et au pouvoir dont jouissent différents intéressés dans la négociation du contenu de cette relation. Par exemple, on ne peut parler de prise en charge locale sans parler d'égalité entre les sexes : les femmes ont-elles accès autant que les hommes aux ressources et aux instances décisionnelles? L'expérience et les capacités des femmes sont-elles intégrées aux stratégies de développement? Dans le contexte des relations Nord-Sud, l'engagement des donateurs à favoriser la prise en charge ne se limite pas à

l'amélioration de la capacité des États à prendre leurs responsabilités; elle touche aussi à la base la notion de citoyenneté et renvoie à l'importance de rehausser la capacité du peuple d'exercer ses droits malgré une situation caractérisée par l'exclusion, la marginalisation et la pauvreté.

Dans le rapport de 2002, le réseau exhortait les bailleurs de fonds à donner suite à leurs discours sur la prise en charge locale en apportant des changements concrets dans les pratiques institutionnelles et en s'engageant à accroître les ressources consacrées à la coopération internationale. Le Bilan de l'aide 2004 fait valoir que ces changements peuvent renforcer l'approche axée sur les droits, et ce sur plusieurs plans :

- **Les donateurs doivent accroître la prise en charge et la responsabilisation locale en recourant moins à l'assistance technique.** Malgré les discours sur la prise en charge, l'assistance technique visant à accroître la capacité des ministères sectoriels à gérer les relations avec les donateurs pour les projets n'a pas régressé. En 2002, 15 milliards de dollars US, soit 38 p. 100 de l'APD bilatérale de 39 milliards, étaient alloués à la coopération technique. Dans une perspective axée sur les droits, l'assistance technique pourrait être utile si elle était accordée *sur demande* en vu de rehausser la capacité des gouvernements et des autres groupes représentant les pauvres à faire respecter les engagements relatifs aux droits et à participer à un dialogue sur cette question. L'expérience tanzanienne relatée dans le présent rapport montre qu'avec l'engagement des gouvernements des pays en développement et des donateurs externes, les principes énoncés par le Groupe de travail du CAD sur les pratiques des donneurs peuvent se traduire par « des avantages réels pour les pauvres grâce à une plus grande de l'efficacité de l'aide ».
- **Le déliement inconditionnel de l'aide internationale, y compris l'aide alimentaire et l'assistance technique, constitue une condition préalable reconnue pour que cette aide améliore les capacités de production et les moyens de subsistance des pauvres par le biais de la petite et moyenne entreprise.** Le Bilan de l'aide rappelle

l'engagement pris à la conférence PMA III, soit de « s'efforcer d'accroître la valeur de leur aide au développement en augmentant la proportion de biens et services provenant du PMA bénéficiaire ou d'autres PMA ou pays en développement, pour contribuer à dynamiser dans ces pays une croissance économique profitable aux pauvres »<sup>48</sup>.

- **L'annulation inconditionnelle de la dette des pays les plus pauvres constitue le critère par excellence pour juger du sérieux des donateurs à l'égard de leur engagement de faire respecter le droit de tous à la justice économique et à l'élimination de la pauvreté.** Malgré des débuts prometteurs en 2000, le programme PPTe II s'enlise et risque peu d'offrir une « porte de sortie » au rééchelonnement. Depuis 2000, seulement huit pays ont bénéficié d'une réduction de l'encours de leur dette, et 19 autres attendent le « point d'achèvement » pour le faire annuler.

L'initiative des PPTe est freinée par des conditionnalités qui n'ont rien à voir avec la raison d'être de l'annulation de la dette, notamment des critères budgétaires exagérés et toute une série des conditions relatives à la gouvernance qui exigent la privatisation de pans importants de l'économie. Résultat : 9 des 19 pays sont encore loin d'atteindre le point d'achèvement. Les PPTe ont été très ébranlés par la baisse mondiale du prix des produits de base et par les ravages du sida.

Un groupe de 27 pays déjà inscrits à un programme des PPTe II n'a pas les moyens d'atteindre les ODM et de fournir d'autres services de base même avec les augmentations de l'aide qui ont déjà été promises. Pour que les donateurs respectent leurs engagements actuels, ne serait-ce qu'en ce qui a trait aux ODM d'ici à 2015, il faut annuler la totalité de la dette pour les pays les plus pauvres et envisager des mécanismes internationaux d'arbitrage équitables pour les niveaux d'endettement insoutenables des pays très endettés à revenu moyen<sup>49</sup>.

- **Tous les donateurs doivent adopter d'un échéancier réaliste, et être tenus responsables de son respect, en vue de concrétiser l'engagement pris depuis longtemps de consacrer 0,7 p. 100 de leur RNB à l'aide publique au**

**développement.** Comme il est souligné dans le chapitre du présent document qui porte sur les tendances, l'aide internationale a augmenté de 7,2 p. 100 en termes réels, à l'échelle mondiale, mais il s'agit d'une hausse modeste qui ne permet d'atteindre que 0,23 p. 100 du RNB des donateurs.

Ainsi, il y a peut-être à un redressement de l'aide internationale, mais dans des proportions qui sont loin de la hausse annuelle de 50 milliards de dollars US jugée nécessaire par la Banque mondiale pour atteindre les Objectifs de développement du millénaire. Ces chiffres laissent perplexes quand on les compare aux plus de 565 milliards de dollars demandés au Congrès par l'administration états-unienne pour la défense et les autres dépenses consacrées aux guerres dites « préventives » contre le terrorisme<sup>50</sup>. La commission Macroéconomie et Santé de l'OMS estime qu'un investissement de 27 milliards de dollars US par année consacré à la lutte contre la tuberculose, le sida, le paludisme et d'autres maladies infectieuses et déficiences alimentaires pourrait permettre de sauver huit millions de vies par année. Le PNUD estime que pour fournir une instruction de base à tous les habitants de la planète, il suffirait d'un investissement supplémentaire de 6 milliards de dollars US<sup>51</sup>.

Des modalités nouvelles de financement des ODM ont été proposées par les ONG de même que par le gouvernement du Royaume-Uni. En effet, le chancelier du Royaume-Uni, Gordon Brown, propose la création d'un fonds de financement international (FFI) qui consisterait à utiliser les nouvelles sommes promises à Monterrey pour émettre des obligations dont les recettes permettraient de toucher ces fonds d'emblée. Si la totalité des 16 milliards de dollars US promis en augmentation était consacrée au FFI, on obtiendrait les 50 milliards de dollars supplémentaires qu'il faut maintenant pour atteindre les ODM de 2015<sup>52</sup>. Il s'agit à n'en pas douter d'une idée originale qui mérite réflexion mais sa réalisation dépend du respect par les donateurs de leur engagement d'atteindre 0,7 p. 100 du RNB d'ici à 2015, moment où les obligations viendront à échéance. Autrement, l'avenir des plus de 900 millions de personnes qui vivront encore dans la pauvreté absolue en 2015, sans parler des nombreux autres dont les moyens de subsistance seront très précaires, sera potentiellement compromis par le risque d'une chute subite de l'aide internationale après

2015. Les OSC continuent de démontrer la faisabilité de l'instauration d'une taxe Tobin sur les opérations de change, ou d'une taxe sur les combustibles fossiles, qui constitueraient des sources de revenu importantes pour le système multilatéral tout en contribuant nettement à la stabilisation du système financier international et au respect du protocole de Kyoto. Goran Hyden propose la création de « fonds autonomes de développement » gérés conjointement par le gouvernement, la société civile et les donateurs et fondés sur les mécanismes mondiaux de réaffectation dans l'esprit des fonds de péréquation de l'Union européenne<sup>53</sup>.

Si l'aide internationale est en hausse, nous soulignons dans les pages qui suivent des préoccupations de plus en plus grandes relativement à l'intégrité de cette aide dans la mesure où l'objectif général d'élimination de la pauvreté entre en conflit avec les intérêts de politique étrangère des pays donateurs. Autre tendance tout aussi inquiétante, les donateurs réduisent le nombre de pays bénéficiaires en privilégiant ceux qui adoptent les « bonnes politiques » définies par la Banque, comme nous l'avons vu plus haut. Ainsi, le Pakistan, 14<sup>e</sup> sur la liste des pays bénéficiaires en 1999-2000, est monté en première place en 2001 et en 2002. Les donateurs parlent souvent de la nécessité de concentrer l'aide pour la rendre plus efficace; le danger de cette orientation réside dans le fait qu'en pratique, des considérations telles que la sécurité, la migration et la gouvernance font affluer toute l'aide vers « les pays de l'heure » tandis que des pays stratégiquement moins importants mais tout aussi pauvres sont oubliés.

Comme 11.11.11 le fait remarquer dans son rapport sur la Belgique, « à chaque changement de gouvernement, la liste des pays partenaires change, et les critères ne sont pas très clairs ». Les ONG de Belgique sont en faveur de la concentration, mais elles insistent sur l'importance de la continuité, et surtout sur la nécessité d'éviter de détourner l'aide en fonction de certaines priorités comme celle de décourager les demandeurs d'asile.

Les auteurs du Bilan de l'aide recommandent vivement aux donateurs d'éviter le triage des pauvres, en élaborant des approches concertées qui favorisent le respect des droits des personnes qui vivent dans la pauvreté, peu importe le pays. Pour adopter ce genre d'approche, les donateurs doivent respecter l'engagement pris à Monterrey

d'augmenter l'aide internationale, se doter d'un échéancier précis visant l'atteinte de l'objectif de 0,7 p. 100 dans un délai raisonnable, et fournir des niveaux prévisibles et suffisants de financement qui permettaient aux gouvernements et aux sociétés de faire des projets à moyen terme pour réaliser des progrès durables en matière de droits socioéconomiques.

**2. Il convient de féliciter les donateurs d'avoir décidé de reconnaître davantage les gouvernements comme acteurs du développement et de cibler de concert les principaux secteurs sociaux et les plans de réduction de la pauvreté par les approches sectorielles (SWAp) et par les initiatives de soutien budgétaire de programmes dans les pays en développement les plus pauvres. Cependant, ces approches positives doivent être complétées par une action visant à éliminer les conditionnalités de la Banque et du Fonds qui sont liées à ces programmes ainsi que par des efforts visant à renforcer la participation nationale et la responsabilité à l'égard des OSC et des personnes qui vivent dans la pauvreté eu égard aux résultats.**

Par l'allocation de leur ressources et par le dialogue sur les politiques à l'appui des approches sectorielles concernant l'instruction de base ou les soins primaires de santé, y compris une importance particulière accordée au sida, les donateurs reconnaissent implicitement la responsabilité et l'obligation fondamentales de l'État, conformément au *Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels*, de mettre en oeuvre des programmes sociaux universellement accessibles. Cependant, comme nous l'avons vu plus haut, c'est souvent la Banque mondiale qui coordonne ces programmes, lesquels s'adressent généralement aux pays d'Afrique subsaharienne les plus pauvres et les plus tributaires de l'aide. Or, ces programmes comprennent un grand nombre de conditionnalités liées à la gouvernance et supposent un ensemble d'engagements en grande partie imposés par les donateurs aux ministères et gouvernements bénéficiaires en échange des fonds alloués.

Bien qu'ils soient le fruit d'un dialogue entre donateurs et fonctionnaires nationaux, les programmes sectoriels et les stratégies de réduction de la pauvreté suivent souvent ce que Sogge appelle « la politique du miroir », qui consiste à s'adresser aux donateurs potentiels « dans la langue la plus agréable, et surtout,

celle qui confirme le plus la croyance selon laquelle ils (les étrangers) savent de quoi a besoin [le bénéficiaire] »<sup>54</sup>. Ces conditions non seulement minent la responsabilité nationale en matière de lutte contre la pauvreté, elles favorisent en outre des approches, comme la privatisation ou le partenariat public-privé, qui ont une sérieuse incidence sur l'accès des pauvres aux services essentiels<sup>55</sup>.

Les approches sectorielles et le soutien budgétaire sont presque toujours assortis de conditionnalités qui visent la décentralisation des gouvernements pour l'exécution des programmes de réduction de la pauvreté et de la prestation des services sociaux. Certes, les structures décisionnelles de la base jouent souvent un rôle capital dans une stratégie de réduction de la pauvreté. Cependant, plusieurs facteurs déterminent la politique locale du développement pour la réduction de la pauvreté : les ressources dont dispose le gouvernement local, les rôles parallèles des structures économiques traditionnelles et locales dans les collectivités, l'influence des OSC et des associations communautaires du pays, les possibilités de participation libre des personnes pauvres ou vulnérables aux processus décisionnels ayant un effet sur leur vie et l'incidence des rapports hommes-femmes sur la distribution des retombées du développement. Malheureusement, de nombreux donateurs amalgament tous ces enjeux dans des notions simplistes de décentralisation et ne s'intéressent qu'aux capacités administratives, aux budgets et au problème de la corruption liés à l'exécution des programmes, tout en encourageant fortement les partenariats entre l'État et le secteur pour surmonter les problèmes de capacité. Ainsi, les donateurs réussissent rarement à mobiliser les collectivités locales, à qui l'on doit donner un rôle (et un appui) substantiel(s) dans les processus de planification et d'exécution<sup>56</sup>.

En Afrique et en Amérique latine, les pressions exercées par les donateurs pour la décentralisation suscitent une profonde méfiance des citoyens à tous les niveaux car les ministères utilisent les ressources allouées à cette entreprise pour recréer des relations clientélistes souvent basées sur la corruption. Selon Goran Hyden, dans une bonne partie de l'Afrique, une longue tradition de politique autoritaire et d'abus de pouvoir à des fins personnelles par les politiciens a légué aux citoyens un profond sentiment de cynisme

envers le gouvernement et son rôle de gardien de l'intérêt public. Hyden conclut sur une note pessimiste :

*Les efforts de la communauté internationale visant à prôner et à imposer les principes de ce qu'elle considère comme une saine gestion publique ont eu peu d'effet, si tant est qu'ils en aient eus, dans la vraie vie politique. [...] L'idée qu'un élu doit considérer ses fonctions comme un mandat de confiance de la part de la population n'a pas de prise dans ces sociétés. On considère plutôt que le titulaire d'une charge publique a le droit d'en profiter à son gré dans son propre intérêt ou dans celui de sa clientèle ou de ses sympathisants. [...] Il sera très difficile, sinon impossible, d'instaurer la notion de responsabilité à l'égard de la population telle que nous l'entendons dans nos concepts actuels de saine gestion*<sup>57</sup>.

Sans nier les limitations de bien des OSC eu égard au rôle qu'elles s'attribuent en ce qui concerne la représentation des pauvres et leur responsabilité à l'égard de ces derniers, il n'en demeure pas moins que la mobilisation politique des pauvres, surtout dans les milieux ruraux et au niveau local, est essentielle à la responsabilisation des fonctionnaires et des élus. Les pauvres s'unissent souvent pour influencer sur des dossiers locaux particuliers, tandis que les OSC – ONG, syndicats, centres de recherche autonomes, médias indépendants – font valoir en leur nom des intérêts variés. Malgré ces limitations potentielles, Grindle soutient qu'au lieu de trop miser sur les gouvernements, les donateurs devraient favoriser « la mobilisation des pauvres, sous forme de partis politiques, de groupes d'intérêts, de syndicats et d'ONG », ce qui pourrait assurer les « conditions dans lesquelles la réforme judiciaire, la réforme de la fonction publique, la décentralisation et les autres changements sont le plus susceptibles d'avoir des retombées bénéfiques sur la pauvreté et sur les pauvres »<sup>58</sup>.

Il appert que l'intérêt exclusif accordé aux approches sectorielles et au soutien budgétaire dans les nouvelles orientations, ainsi que le choix de s'en remettre aux gouvernements locaux et nationaux pour les partenariats avec la société civile, ont un effet nuisible sur la

capacité de la société civile de jouer ces rôles. Pour certains donateurs, comme le DFID et l'ACDI, ces nouvelles approches s'accompagnent d'une baisse marquée de l'appui à la société civile en tant qu'acteur du développement intervenant directement ou par l'intermédiaire des ONG internationales.

En se fondant sur des entrevues menées en Ouganda, Lister et Nyamugasira montrent que la réduction du financement des projets se traduit par le rétrécissement de « l'espace politique » permettant aux ONG locales et nationales d'interpeller les gouvernements de tous paliers et d'acheminer les ressources aux collectivités qu'elles représentent. Puisque le DFID, comme d'autres bailleurs de fonds, a décidé de consacrer aux approches sectorielles et au soutien budgétaire une bonne partie du financement alloué antérieurement aux projets de la société civile locale, ces organisations communautaires sont obligées de demander du financement en tant qu'agents contractuels auprès du gouvernement local et deviennent ainsi partie prenante du système local de clientélisme et de corruption. Les auteurs concluent que ces organisations, qui sont souvent essentielles à la prestation des services et à la reddition de comptes auprès de la base, sont prises dans un dilemme : « Elles ne savent pas si elles doivent renoncer à des activités qu'elles mènent depuis longtemps, qu'elles maîtrisent bien et qui leur permettent de fournir des services essentiels, ou alors devenir des sous-traitants d'une autorité en qui elles n'ont pas confiance et perdre ainsi en outre leur liberté de parole. » Ils ajoutent que les donateurs, lorsqu'ils appuient la participation des ONG nationales à l'élaboration ou au suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté en Ouganda, le font de manière extrêmement sélective, considérant cette participation comme un besoin « accessoire » mais utile à la gestion des services par l'État, et non comme une nécessité découlant du droit de participation des citoyens et de l'importance de leur autonomie, ce qui résume apparemment l'approche axée sur les droits du DFID dont nous avons parlé plus haut<sup>59</sup>.

L'importance accordée par les donateurs bilatéraux aux approches sectorielles et au soutien budgétaire serait beaucoup plus fructueuse si l'on en faisait autant pour les structures de responsabilisation locale de la société civile, y compris l'expérimentation de nouveaux modes de prestation des services au

niveau communautaire. Dans un contexte de pauvreté extrême, la décentralisation s'avère très complexe et il n'y a pas de solution universelle. Aussi les donateurs, les ministères nationaux et les OSC doivent-ils envisager des stratégies globales de réduction de la pauvreté en faisant preuve d'humilité et en consacrant les ressources aux personnes qui luttent pour l'élimination de la pauvreté dans toutes les sphères d'action.

Par ailleurs, en réduisant le soutien directement accordé aux ONG, les donateurs pourraient très bien desservir leurs propres intérêts dans leur lutte à la corruption étatique. La corruption (y compris celle que l'on observe à un degré remarquablement avancé dans les entreprises privées des pays développés) constitue une préoccupation légitime de toute personne visant la justice socioéconomique. Les donateurs doivent également reconnaître leur responsabilité à l'égard de la corruption à laquelle ont donné lieu leurs exigences et leurs orientations visant la privatisation des services publics et la réduction de l'appareil d'État dans un bref délai. Sur plusieurs plans, les OSC peuvent efficacement mettre en place des « mécanismes de responsabilisation sociale » pour assurer le suivi de l'action gouvernementale et mener de vastes campagnes anticorruption. Voici quelques exemples.

- De nombreuses organisations de la base, soutenues par des ONG nationales, ont acquis la capacité de surveiller les budgets officiels du développement, ont élaboré des budgets parallèles en fonction des priorités du peuple visant la réduction de la pauvreté et ont analysé les budgets dans une perspective sexospécifique ou à la lumière des engagements du gouvernement de respecter les droits des autochtones et des populations vulnérables<sup>60</sup>.
- L'aménagement de centres communautaires d'accès internet pratique pour les services gouvernementaux de base tels que la recherche de documents et les certifications pourrait s'avérer efficace pour faire échec à la petite corruption, dont les pauvres sont les principales victimes.
- Les organisations locales collaborent avec le milieu pour dénoncer la corruption par des comités de vigilance dans le but de surveiller la prestation des services ou

d'évaluer la qualité de l'infrastructure de l'État.

- Les OSC s'emploient à renforcer les capacités et les rôles des parlements et des bureaux de vérification en tant qu'institutions de surveillance majeures; citons comme exemples les « bureaux de participation publique » des législatures du Kenya et de l'Afrique du Sud, au service des personnes ayant des doléances à formuler mais qui ne peuvent s'adresser au Parlement directement.
- Les OSC mobilisent de vastes groupes de la base contre la corruption au moyen de dialogues et de comités de surveillance au niveau des districts. Elles donnent suite à des plaintes et sensibilisent la population au moyen de pièces de théâtre, de chansons et de poèmes traitant des effets de la corruption sur l'appauvrissement<sup>61</sup>.

La société civile représente un allié essentiel dans la lutte contre la corruption, mais elle est souvent faible, désorganisée et dénuée des capacités et des ressources financières qu'il lui faudrait pour étendre cette action. Les donateurs peuvent contribuer à l'éclosion de conditions propices, non seulement en faisant preuve de transparence dans leurs propres relations avec les gouvernements en cause, mais aussi en soutenant les compétences nationales aptes à analyser les revendications et les obligations en matière de droits, ainsi que la capacité de la société civile autonome à responsabiliser les intéressés dans le fonctionnement courant de l'administration publique.

Au moment où les donateurs réfléchissent aux problèmes complexes posés par le délaissement du financement de projets au profit de programmes sectoriels renforçant le rôle du gouvernement dans les principaux domaines qui influent sur l'élimination de la pauvreté, il est urgent qu'ils songent au rôle que peuvent jouer les organisations de la société civile comme agents de développement à tous les paliers politiques afin de promouvoir des approches efficaces de réduction de la pauvreté<sup>62</sup>.

**3. Les donateurs bilatéraux doivent maintenir l'intégrité de l'aide publique au développement (APD) en la consacrant exclusivement à la réduction de la pauvreté. L'amalgamation apparente des préoccupations relatives à la sécurité et des priorités de coopération internationale compromet considérablement l'efficacité des**

**actions visant l'amélioration de la gouvernance par une approche axée sur les droits.**

Depuis le 11 septembre, les mesures mondiales de sécurité contre le terrorisme, dont la nature est définie par le gouvernement des États-Unis et ses alliés mais qui sont exécutées avec empressement par tous les gouvernements, mettent en péril le cadre juridique universel des droits de la personne ainsi que les institutions multilatérales ayant mises en place pour rôle de garantir le respect de ces droits. Ces mesures ont des graves répercussions sur la promotion de structures décisionnelles efficaces à tous les niveaux, la moindre n'étant pas la déclaration de guerre unilatérale contre un pays qui défie l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU (dont le caractère démocratique n'est pas évident). Les membres du réseau du Bilan de l'aide citent des exemples significatifs d'interventions militaires étrangères unilatérales, souvent dirigées par les États-Unis, non seulement en Irak et en Afghanistan, mais aussi en Colombie, en Aceh (Indonésie), où les militaires ont exercé des répressions, en Papouasie-Occidentale, où il y a eu violation des droits de la personne, en République démocratique du Congo (RDC), à Mindanao (Philippines) et en Palestine<sup>63</sup>.

La manifestation la plus claire de la tendance à faire converger l'aide au développement et les programmes d'action antiterroriste se trouve dans la Stratégie de sécurité nationale adoptée par les États-Unis en septembre 2002, qui autorise le gouvernement à mener des actions militaires préventives « contre [...] les terroristes, pour les empêcher d'atteindre notre population et notre pays, et refuser tout financement, soutien ou refuge aux terroristes en convainquant ou en obligeant les autres États à assumer les responsabilités liées à leur souveraineté ». La Stratégie a ensuite donné lieu à un énoncé de politique sur l'aide étrangère, *Foreign Aid in the National Interest*, qui établit un lien substantiel entre sécurité nationale et aide étrangère<sup>64</sup>.

Cette prise de position stratégique a également eu un effet sur l'indépendance des ONG états-uniennes actives dans des zones de conflit. Ainsi, en juin 2003, Andrew Natsios, administrateur de USAID, a péremptoirement mis au défi les ONG états-uniennes actives dans le monde d'adapter ostensiblement leur assistance humanitaire en Afghanistan et en Irak à la politique étrangère américaine et leur a fait savoir clairement qu'elles étaient

considérées comme « un bras du gouvernement américain »<sup>65</sup>. InterAction, partenaire états-unien du Bilan de l'aide, fait remarquer le rôle de plus en plus marqué que jouent le Pentagone et les entrepreneurs privés dans la réalisation des missions humanitaires et des projets de reconstruction, alors qu'ils n'ont pas nécessairement les compétences requises, ce qui mine les efforts visant à établir des fondations pour le développement à long terme<sup>66</sup>.

Il est de plus en plus évident que les donateurs adaptent leurs priorités en matière de coopération pour le développement dans l'optique de la « guerre contre le terrorisme ».

Nul ne peut nier que le terrorisme, caractérisé par des actes de violence mortelle contre des civils pris au hasard dans le but de susciter la peur et l'insécurité des populations, constitue une activité criminelle illégale dont le caractère moralement répréhensible et l'absence d'intention politique ne font aucun doute. Toutefois, malgré le 11 septembre, on ne peut pas dire que le terrorisme constitue une tactique universelle utilisée par un grand nombre de groupes et d'individus qui cherchent à bouleverser l'ordre établi. On continue d'observer aujourd'hui des actes de violence et des conflits internes qui touchent un nombre beaucoup plus grand de personnes et de sociétés et dont les coûts humains et matériels s'avèrent incalculables pour la dernière décennie.

Il y a peu de synergie à espérer, si tant est qu'il y en ait, entre les stratégies de promotion de la paix, de prévention des conflits et de cohésion sociopolitique d'une part, et les stratégies et activités de prévention ou de répression du terrorisme d'autre part.

En effet, les premières visent la création d'institutions civiles et étatiques viables et soucieuses des intérêts du grand nombre, la promotion de la cohésion sociale fondée sur la justice, et l'enraiment des conditions socioéconomiques entraînant l'exclusion et la pauvreté endémique. En revanche, les mesures actuelles des gouvernements (du Nord et du Sud) visant la prévention et la répression du terrorisme sont axées sur la limitation des droits, l'intensification de la répression des collectivités en conflit avec leur gouvernement (peu importe qu'elles soient pacifiques ou non), le recours accru aux missions secrètes de la part de l'armée, de la police ou d'autres agences, et la

création d'un climat de peur chez les citoyens. Ces mesures actives de lutte contre le terrorisme ne sont pas très propices à l'écllosion d'un climat de paix et de développement dans l'intérêt des personnes qui vivent dans la pauvreté. On ne compte plus les actes démontrant que les donateurs ont mis en veilleuse le souci des droits de la personne dans leur « guerre contre le terrorisme » dans certains pays comme le Pakistan qui a la particularité d'être voisin de l'Afghanistan, foyer d'al-Qaïda et des talibans. La politique du CAD, dans la mesure où elle appuie l'« amélioration » des lois de sécurité et des capacités militaires et policières, pourrait réduire encore davantage le peu d'importance accordé par les donateurs à une approche globale des droits de la personne dans la coopération pour le développement.

Les donateurs membres du CAD de l'OCDE se proposent de réviser les critères d'admissibilité à l'APD en fonction de l'énoncé de politique du CAD sur la coopération internationale et la prévention du terrorisme. Or, l'élargissement de ces critères ne ferait que noyer l'objectif d'élimination de la pauvreté et réduire davantage l'appui du public tout en détournant les ressources déjà insuffisantes consacrées à l'APD. À notre avis, de nombreuses actions actuelles (renforcement de la sécurité et des mesures policières et militaires) justifiées selon certains gouvernements par la « guerre contre le terrorisme » n'ont rien à voir avec une stratégie efficace de prévention des conflits.

L'intégrité de la notion d'APD est déjà fortement compromise par l'inclusion de l'aide financière aux réfugiés, ainsi que par l'aide liée et par l'inclusion de critères de répartition ayant trait à l'économie et à la politique étrangère. Les règles du CAD permettent déjà des abus. Ainsi, l'Australie a pu calculer dans son APD l'aide apportée aux réfugiés sur son territoire ainsi que le coût de l'emprisonnement dans une île du Pacifique de réfugiés de la mer qui cherchaient asile en Australie! L'utilisation de l'APD pour des priorités inspirées par la situation intérieure du pays donateur, comme le cas rapporté dans le chapitre du Danemark, où l'APD a servi à dissuader ou à rapatrier des réfugiés ou des demandeurs d'asile ainsi qu'à esquiver des obligations découlant du protocole de Kyoto, n'est pas conforme au principe du CAD selon lequel la réduction de la pauvreté doit constituer la première priorité de l'aide internationale.

## 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 général, 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 jusqu'ici servi tous les intérêts, mais il doit faire référence à un cadre axé 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 CSLP 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 préoccupante 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<sup>67</sup>, cependant 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 c'est donc 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 par lesquels ils sont censés exercer une influence sur les orientations gouvernementales.

- <sup>1</sup> OCDE, Comité d'aide au développement (CAD), *Inscrire la coopération pour le développement dans une optique de prévention du terrorisme : principaux points d'ancrage pour l'action*. Texte publié sur le site web du CAD de l'OCDE à <http://www.oecd.org/dataoecd/17/9/16175824.pdf>. On trouvera une déclaration signée par de nombreux membres du Réseau de l'aide au sujet des préoccupations suscitées par cette politique sur le site web de BOND, [www.bond.org.uk](http://www.bond.org.uk). On peut aussi lire une analyse de l'énoncé de politique du CAD sur le site web du Conseil canadien pour la coopération internationale, [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca).
- <sup>2</sup> Un État ne peut déroger au *Pacte relatif aux droits civils et politiques* que « dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ».
- <sup>3</sup> Thomas Pogge, *The First Millenium Development Goal*, première conférence d'Oslo en philosophie morale à l'Université d'Oslo, 11 septembre, 2003, [www.etikk.no/globaljustice/](http://www.etikk.no/globaljustice/), 9.
- <sup>4</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2003*, Paris, Economica, 2003, 38-39 env. Les 25 millions d'États-unis les plus riches gagnent autant que près de deux milliards de personnes dans le monde.
- <sup>5</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Paris, Éditions ESKA, 235 env. (cité dans Pogge, 2003, 11).
- <sup>6</sup> Pogge, 2003, p. 3.
- <sup>7</sup> Voir par exemple Kumi Naidoo, *Civil Society, Governance and Globalization*, World Bank Presidential Fellows Lecture, Washington, février 2003, pp. 7-8, consulté dans le site web de la Banque mondiale, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).
- <sup>8</sup> Simon Maxwell, « Heaven or Hubris: Reflections on the "New Poverty Agenda" », *Development Policy Review*, 2003, 21 (1), p. 13-14.
- <sup>9</sup> John Foster (Institut Nord-Sud, Canada), *Crisis time: Repossessing Democratic Space, Governance and the Promotion of Rights in International Cooperation and Aid, A Discussion Paper for Reality of Aid*, avril 2003, consulté dans le site web du *Bilan de l'aide*, [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org), p. 8.
- <sup>10</sup> Banque mondiale, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Oxford, Oxford University Press, 1989, 60.
- <sup>11</sup> Dans le conte pour enfants *Alice au pays des merveilles* de Lewis Carroll, on trouve le dialogue suivant : « Quand j'utilise un mot, déclara Humpty Dumpty sur un ton péremptoire, il signifie exactement ce que je veux qu'il signifie. Ni plus, ni moins. – Il s'agit de savoir si les mots peuvent avoir des sens différents, répondit Alice. – Il s'agit de savoir qui est le maître, répliqua Humpty Dumpty. C'est tout. » On trouvera une analyse approfondie du discours portant sur la gouvernance dans un document de réflexion rédigé pour le Conseil consultatif international du Bilan de l'aide par Kavaljit Singh du Public Interest Research Group (Inde) intitulé *Aid and Good Governance: A Discussion Paper for Reality of Aid*, janvier 2003, consultable à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org).
- <sup>12</sup> James Wolfensohn, *A New Global Balance: The Challenge of Leadership*, discours prononcé devant le Conseil d'administration du Groupe de la Banque mondiale, Dubai, 23 septembre 2003, 6.
- <sup>13</sup> Kumi Naidoo, 2003, 7, 10.
- <sup>14</sup> On trouvera une analyse de la CFD relativement à la question de la gouvernance mondiale dans Aduba, G., Caliri, A., Foster, J., Hanfstaengl et E., Schroeder, F., *A Political Agenda for the Reform of Global Governance*, octobre 2003, préparé par des membres du Civil Society International Facilitating Group comme document de réflexion pour le Dialogue de haut niveau de l'ONU sur le financement du développement ayant eu lieu les 29 et 30 octobre 2003. Le document est consultable dans le site web du financement pour le développement de l'ONU à <http://www.un.org/esa/ffd/1003-IFG-on-govern.pdf>.
- <sup>15</sup> Cité dans Martin Khor, *Report on UN Financing for Development Interactive Dialogue*, TWN Info Service, 5 novembre 2003, page 2, consulté à [http://www.twinside.org.sg/title/twninfo\\_89.htm](http://www.twinside.org.sg/title/twninfo_89.htm).
- <sup>16</sup> Voir le document d'analyse préparé pour le Conseil consultatif international du Bilan de l'aide par Kavaljit Singh du Public Interest Research Group (Inde), *Aid and Good Governance: A Discussion Paper for Reality of Aid*, janvier 2003, consultable à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org).
- <sup>17</sup> *Ibid.*, 7.
- <sup>18</sup> PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2002, Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté*, Louvain-la-Neuve (Belgique), De Boeck Université, 2002, « Vue d'ensemble », 1-9.
- <sup>19</sup> Kofi Annan, secrétaire général, Discours à l'Assemblée générale, 23 septembre 2003.
- <sup>20</sup> David Dollar et autres, *Assessing Aid, What Works, What Doesn't and Why*, New York, Oxford University Press, 1998.
- <sup>21</sup> Alex Wilks, Fabien Lefrançois, *Blinding with Science or Encouraging Debate? How World Bank Analysis Determined CSLP Policies*, Bretton Woods Project, Vision mondiale, 2002, consultable à [www.brettonwoodsproject.org](http://www.brettonwoodsproject.org).

- 22 Concern (Irlande) [sans auteur], *Is the PRSP Consolidating the World Bank's Dominant Position in the Development Process?* [sans date] (environ 2002), 2.
- 23 Collingwood, V. (sous la direction de), *Good Governance and the World Bank*, University of Oxford, Mimeo, 2002, 7.
- 24 Étude de BOND, *Civil Society Participation in European Community Country Strategy Paper processes*, à paraître en mars 2004
- 25 Concern (Irlande), 1.
- 26 On trouvera une analyse des négociations commerciales de Cotonou à [www.actsa.org](http://www.actsa.org).
- 27 Jeremy Gould et Julia Ojanen, *Merging the Circle, the Politics of Tanzania's Poverty Reduction Strategy*, Institute of Development Studies, Université d'Helsinki, Policy Paper 2/2003. Voir aussi AFRODAD, *Comparative Analysis of Five African Countries with Completed PRSPs*, 2002, consulté à [www.afrodad.org](http://www.afrodad.org), et Warren Nyamugasira et Rick Rowden, *New Strategies, Old Loan Conditions, Do the New IMF and World Bank Loans Support Countries' Poverty Reduction Strategies? The Case of Uganda*, avril 2002.
- 28 Sogge, D., *Give and Take: What's the Matter with Foreign Aid?* Reading (R.-U.), Z Books, 2002, 122-131.
- 29 *Ibid.*, 150-1.
- 30 Kapur et Webb, 7-11.
- 31 Nancy Alexander, *World Bank Judges Performance of Low-Income Countries*, Citizens Network for Essential Services, 2003, consulté à [www.servicesforall.org](http://www.servicesforall.org). Les pays se voient attribuer une cote globale pour leur gestion économique, leurs politiques structurelles, l'inclusion sociale, le rendement du secteur public et celui de leur portefeuille de prêts.
- 32 Sogge, 2002, 153, 107.
- 33 Cité dans CAFOD, *Summary of CAFOD's E-Consultation on NEPAD*, juin 2002, consulté à [www.cafod.org.uk/policy/africa\\_nepad\\_consultation.shtml](http://www.cafod.org.uk/policy/africa_nepad_consultation.shtml).
- 34 Randel, J., German, T. (sous la direction de). *The Reality of Aid 2002, an independent review of poverty reduction and development assistance*, Manila, IBON, 2002, consultable électroniquement à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org). [Tous les chapitres du *Bilan de l'aide* ne sont pas traduits. – N.D.T.]
- 35 Kapur, D. et Webb, R., *Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions*, G-24 Discussion Paper Series, N° 6, UNTAD, août 2000, 3-7.
- 36 Cité dans *ibid.*, 7-8.
- 37 Voir par exemple le Structural Adjustment Participatory Review Network (SAPRIN) à <http://www.saprin.org/>.
- 38 M. S. Grindle, *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*, Boston, Harvard University, Kennedy School of Government, préparé pour le Groupe de la réduction de la pauvreté de la Banque mondiale, novembre 2002, 18 et 23.
- 39 Voir Ken Currah, Haidy Ear-Dupuy, Ruth Kahurananga, Melanie Gow et Alan Waites, *Doing the Right Thing? The World Bank and the Human Rights of People Living in Poverty*, World Vision International, 2003, consultable à [www.wvi.org](http://www.wvi.org).
- 40 Christian Aid, *Options for democratizing the World Bank and the IMF*, février 2003, consulté à [www.christianaid.org.uk](http://www.christianaid.org.uk). Voir aussi *Open statement on steps to democratize the World Bank and the IMF*, déclaration appuyée par les organisations de la société civile avant les réunions d'avril 2003 des gouverneurs de la Banque et du Fonds, consultable à [www.brettonwoodsproject.org/topic/reform](http://www.brettonwoodsproject.org/topic/reform).
- 41 Voir les recommandations dans *The Summary of the Informal Hearings of Civil Society (New York, 28 October 2003)*, Suivi de l'Assemblée générale de l'ONU à la Conférence internationale sur le financement du développement, consultable à <http://www.un.org/esa/ffd/>.
- 42 Sabrina Varma, *Improved Global Economic Governance, Trade-Related Agenda, Development and Equity*, Occasional Papers, n° 8, Centre du Sud, août 2002, 18.
- 43 On trouvera de plus amples renseignements à ce sujet dans Adaba, G. et autres, *A Political Agenda for the Reform of Global Governance*, op. cit. L'énoncé de politique appuie aussi les initiatives visant à créer des groupes d'experts qui appuieraient le comité directeur, comme le propose le secrétaire général, pour permettre à un vaste échantillon d'intéressés (gouvernements, société civile, entreprise, chercheurs et institutions multilatérales) de se pencher sur la mise en oeuvre des ententes issues de la Conférence sur le financement du développement et sur le suivi. La réunion annuelle de l'ECOSOC avec les institutions de Bretton Woods et l'OMC deviendrait un forum majeur assurant la cohérence des systèmes monétaire, financier et commercial à l'appui du développement et de l'objectif général d'élimination de la pauvreté. À moyen terme, les pays membres devraient promouvoir les propositions visant l'établissement d'un Conseil de sécurité économique et social plus permanent

- au sein de l'ONU, comme il a été proposé à l'origine dans le rapport de la Commission de gouvernance globale, présidée par Carlsson et Ramphal, intitulé *Notre voisinage global*.
- 44 Union européenne, Canada, Japon, États-Unis.
- 45 Third World Network, OXFAM International, Focus on the Global South et autres, *Memorandum on the Need to Improve Internal Transparency and Participation in the OMC*, juillet 2003, consultable à <http://www.twinside.org.sg/title/memo2.doc>. Ce document énonce un ensemble de propositions précises pour la réforme de ces pratiques non démocratiques dans la préparation et la conduite des conférences ministérielles.
- 46 Pour connaître le point de vue des donateurs sur ces tendances ainsi qu'une projection des augmentations de ressources d'ici 2006, voir CAD, *Coopération pour le développement – Rapport 2002, Les dossiers du CAD*, vol. 4, n° 1, 2003. Dans l'analyse du Bilan de l'aide, on constate que l'engagement d'augmenter l'enveloppe de l'aide internationale pourrait de pas être respecté, par les États-Unis par exemple. D'autres réserves à ce sujet sont exprimées dans le chapitre sur les « tendances ».
- 47 FID, *Realizing human rights for poor people: Strategies for achieving the international development targets*, octobre 2000, consulté à [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk).
- 48 Recommandations finales de la conférence PMA III, al. 84 (e), cité dans Actionaid, *ODA and Aid Effectiveness in FfD*, juillet 2001.
- 49 Pour en savoir plus, voir *Jubilee Research at the New Economics Foundation, Real Progress Report on HIPC*, en collaboration avec le CAFOD, Christian Aid, EURODAD et Oxfam, septembre 2003, à [www.jubilee2000.org/analysis/reports/realprogressHIPC.pdf](http://www.jubilee2000.org/analysis/reports/realprogressHIPC.pdf).
- 50 Bridget Moix, *Counting the Cost of War – A View from Capital Hill*, Legislative Secretary on Irak Issues, Friends Committee on National Legislation, Conflict in Irak Bulletin, No. 25, novembre 2003.
- 51 Russell Mokhiber et Robert Weissman, *Other Things You Might Do with \$87 Billion*, Focus on the Corporation, 10 septembre 2003, <http://lists.essential.org/pipermail/corp-focus/2003/000160.html>.
- 52 The International Finance Facility Briefing Note, Development Initiatives, Royaume-Uni, septembre 2003.
- 53 Goran Hyden, *How Can Civil Society Be Rebuilt in Africa?*, University of Florida, document préparé pour le
- « Langanon Encounter » organisé par Oxfam Canada, mars 2002, 16.
- 54 Sogge, 2002, 48. L'auteur poursuit dans ces termes : « Ce genre de comportement rend la relation fermée, manipulée et déresponsabilisée. »
- 55 On trouvera une analyse du *Rapport sur le développement dans le monde 2004* de la Banque mondiale ayant trait à la prestation de services essentiels dans Tom Kessler, *Review of the 2004 World Development Report (WDR), Making Services Work for Poor People*, Citizens' Network on Essential Services, septembre 2003.
- 56 Gould et Ojanen, dans *Merging the Circle* (2003), ont constaté que le système social de gouvernance au niveau local en Tanzanie empêchait la mise en œuvre efficace des stratégies de réduction de la pauvreté. En effet, la mise en œuvre des politiques, souvent basée sur des relations et des échanges clientélistes, était détournée par les élites politico-administratives locales qui distribuaient les ressources entre elles au moyen de mécanismes peu ou prou réglementés de sous-traitance et de dépenses directes. Le même genre de problème est décrit pour l'Ouganda dans Oxford Policy Management et ODI, *General Budget Support Evaluability Study Phase I, Final Synthesis Report*, préparé pour le DFID, décembre 2002.
- 57 Goran Hyden, 2002, 13.
- 58 Grindle (2002), 14.
- 59 Lister, S. et Nyamugasira, W., *Design Contradictions in the New Architecture of Aid? Reflections from Uganda on the Roles of Civil Society Organizations*, Development Policy Review, 2003, 21 (1) 104.
- 60 Voir par exemple, John Samuel (sous la direction de), *Understanding the Budget: As if people mattered*, Pune, National Centre for Advocacy Studies, 1998. *Gender and Budgets*, Bridge Bulletin n° 12, mars 2003 ([www.ids.ac.uk/bridge/](http://www.ids.ac.uk/bridge/)) fournit plusieurs exemples de la Tanzanie et de Recife au Brésil.
- 61 Catholic Relief Services, *Social Accountability Mechanisms: Citizen Engagement for Pro-Poor Policies and Reduced Corruption*, janvier 2003, consultable à [http://www.catholicrelief.org/publications/social\\_accountability.pdf](http://www.catholicrelief.org/publications/social_accountability.pdf).
- 62 On trouvera un exemple de ce genre d'initiative dans Stein-Erik Kruse, *SWAps and Civil Society: The Role of Civil Society Organizations in Sector Programmes*, rapport préparé pour l'agence

norvégienne de développement (NORAD) par le Centre for Health and Social Development, Oslo, décembre 2002. Voir aussi DANIDA (agence de développement international du Danemark), *Strategy for Danish support to Civil Society in Developing Countries – including cooperation with the Danish NGOs*, Copenhague, projet d'analyse et document de stratégie, juin 2000, et DANIDA, *Partnership 2000*, consultable à [www.um.dk/danida/partnership2000/](http://www.um.dk/danida/partnership2000/).

- <sup>63</sup> Voir les prises de position *Stop Military Aid to Repressive Regimes* et *Stop all aid to Burma* adoptées par le Conseil consultatif international du réseau du Bilan de l'aide à l'issue de sa réunion tenue aux Philippines du 24 au 28 juin 2003, que l'on peut consulter à [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org). On trouvera également des exemples pour l'Indonésie et les Philippines dans IBON Foundation et BOND, *Development and the "War on Terror"*, novembre 2003 ([www.bond.org.uk/advocacy/globalsecurity.htm](http://www.bond.org.uk/advocacy/globalsecurity.htm)).
- <sup>64</sup> Président des États-Unis, *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002, et USAID, *Foreign Aid in the National Interest, Promoting Freedom, Security and Opportunity*, 2002, [www.usaid.gov/fani/](http://www.usaid.gov/fani/).
- <sup>65</sup> Tracy Hukill, *AID Chief Outlines Change in Strategy since 2001 Terrorist Attacks*, UN Wire, 2 juin 2003.
- <sup>66</sup> InterAction, *Foreign Aid in Focus: Emerging Trends*, Interaction Policy Paper, novembre 2003, [www.interaction.org](http://www.interaction.org).
- <sup>67</sup> Saradha Iyer, du Third World Network (Malaysia), relaté à l'IPS à la séance de haut niveau de l'ONU pour le suivi de la Conférence sur le financement du développement, 27 octobre 2003.