

**Les enjeux politiques des Objectifs du millénaire  
pour le développement :**

**Contribuer aux stratégies visant  
à mettre fin à la pauvreté ?**

**Troisième partie :**

**Le Canada et le partenariat mondial  
pour le développement  
(Huitième objectif)**

*Ce rapport peut être photocopié librement pour utilisation sans but lucratif. Il est également possible d'en commander des exemplaires auprès du CCCI ou sur notre site web :*

*1, rue Nicholas, bureau 300  
Ottawa (Ontario) K1N 7B7  
Canada*

*Téléphone : (613) 241-7007  
Télécopieur : (613) 241-5302*

*Site web : [www.cci.ca](http://www.cci.ca)*

*© Conseil canadien pour la coopération internationale  
Mai 2005*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1.0</b>	<b>APERÇU.....</b>	<b>1</b>
<b>2.0</b>	<b>ÉVALUER LE RENDEMENT COMMERCIAL DU CANADA .....</b>	<b>2</b>
<b>3.0</b>	<b>ÉVALUER LE RENDEMENT DU CANADA EN MATIÈRE D'AIDE.....</b>	<b>5</b>
3.1	L'APD canadienne n'atteint pas la cible de 0,7 p. 100 fixée par les Nations unies..	6
3.2	Concentration réduite de l'aide du Canada aux pays les moins développés .....	7
3.3	Concentration accrue de l'aide canadienne en Afrique subsaharienne .....	8
3.4	Augmenter les affectations sectorielles pour les services sociaux de base.....	8
3.5	La mise en œuvre des programmes d'aide de l'ACDI fait moins de place à la société civile .....	9
3.6	L'aide liée canadienne demeure élevée .....	9
3.7	Accroître la qualité de l'APD du Canada : Les approches-programmes .....	10
3.8	Optimiser l'APD du Canada : Détournement l'aide pour des considérations relevant de la politique étrangère .....	12
<b>4.0</b>	<b>À ÉVALUATION DE L'ENGAGEMENT DU CANADA À L'ÉGARD DE L'ANNULATION DE LA DETTE .....</b>	<b>13</b>
	<b>ANNEXE UN LES OBJECTIFS ET LES CIBLES DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT .....</b>	<b>17</b>



# LES ENJEUX POLITIQUES DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT : CONTRIBUER AUX STRATÉGIES VISANT À METTRE FIN À LA PAUVRETÉ ?

Un document d'orientation par Brian Tomlinson,  
Équipe Orientation politique, Conseil canadien pour la coopération internationale<sup>1</sup>

## TROISIÈME PARTIE : LE CANADA ET LE PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT (HUITIÈME OBJECTIF)

### 1.0 APERÇU

La *Déclaration du millénaire* presse tous les pays de « ne ménager aucun effort pour libérer nos concitoyens, hommes, femmes et enfants des conditions abjectes et dégradantes de l'extrême pauvreté ». Le Canada, comme d'autres donateurs du Nord, a adhéré à la *Déclaration du millénaire* et aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). De nombreuses organisations de la société civile (ONG) ont préconisé une approche globale des droits de la personne pour éliminer la pauvreté dans le monde, qui ne se retrouve pas dans les OMD, et beaucoup ont remis en question la portée et les engagements flous du Huitième objectif comme fondement d'un nouveau partenariat mondial axé sur le développement pour en venir à ces fins. Néanmoins, cet objectif présente de modestes buts et des indicateurs pour mesurer les progrès des pays développés dans leur poursuite des OMD<sup>2</sup>.

Le Huitième objectif a, entres autres buts, celui-ci : « Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire » de façon à prévoir « l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté » et à exécuter un programme renforcé d'« allègement de la dette ». Ces objectifs, et les buts connexes (APD nette aux pays les moins développés, proportion de l'APD bilatérale affectée aux services sociaux de base, APD non liée et engagement à alléger la dette des PPTE), contrairement à d'autres OMD, sont imprécis et ne sont pas assujettis à un calendrier. En ce qui concerne les indicateurs d'accès au commerce et aux marchés, le Huitième objectif des OMD a essuyé les critiques des OSC parce qu'il a privilégié l'accès aux marchés en tant que seule mesure de l'apport de la politique

---

<sup>1</sup> Ce document reflète uniquement l'analyse et les opinions de l'auteur. Celui-ci l'a rédigé à titre d'analyste politique au CCCI, mais le document ne reflète pas nécessairement le point de vue du Conseil ou de ses membres. De précédentes ébauches ont bénéficié des commentaires de collègues du CCCI, de KAIROS, de L'Institut Nord-Sud et de Droits et démocratie, et se sont inspirés des riches discussions sur ces thèmes tenues lors d'une conférence parrainée par L'Institut Nord-Sud et la Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies dans le cadre du projet *Nous, les Peuples ...* en décembre 2004.

Ce document constitue la troisième partie d'un document cadre en trois parties sur *Les enjeux politiques des OMD : Contribuer aux stratégies visant à mettre fin à la pauvreté ?* On trouvera un résumé des trois parties réunies sur le site web du CCCI [www.ccic.ca/f/002/aid.shtml](http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml), à la page sur le Programme d'aide. La première partie se trouve aussi sur le site; elle traite des politiques favorables aux OMD. La deuxième partie examine un éventail de questions relatives à leur financement. On peut lire chaque partie séparément.

<sup>2</sup> Consulter la première et la deuxième partie du présent document pour un examen des limites des OMD et des enjeux du financement par les donateurs.

commerciale à la réduction de la pauvreté. Les indicateurs ne couvrent pas certaines des dimensions de la réforme du commerce international et de la politique d'investissement, ni de la réforme de l'APD, essentiels à la réalisation des objectifs.

Le présent document examine le rendement du Canada relativement au Huitième objectif, et réunit certaines observations ayant trait au programme actuel du pays en matière de commerce, son engagement à l'égard d'une aide accrue et optimisée, et ses propositions relatives à une annulation plus générale de la dette<sup>3</sup>. Comme il n'y a pas d'échéances, on a présumé que s'applique la même période (de 1990 à 2015) que celle établie par les OMD pour mesurer le rendement des pays en développement. Lorsqu'on le compare à l'année de référence 1990, le rendement du Canada présente un dossier variable dans chacun de ces domaines, ce pays étant encore très loin du but touchant les engagements internationaux fixés dans la *Déclaration du Millénaire*. Jusqu'à maintenant, le gouvernement n'a pas affecté sa juste part de ressources à la poursuite des OMD et à l'élimination de la pauvreté. Dans ses obligations relatives aux engagements internationaux en matière de droits de la personne et à la Déclaration sur le droit au développement des Nations unies, le Canada s'est engagé à participer à un système de coopération internationale équitable et non discriminatoire. Pour se conformer à ces engagements, le Canada, à l'instar de tous les donateurs, doit procéder à une réforme plus approfondie de ses politiques et pratiques.

## 2.0 ÉVALUER LE RENDEMENT COMMERCIAL DU CANADA

Des OSC canadiennes ont affirmé que le système mondial de commerce devrait être jugé, en fin de compte, en fonction de sa contribution à l'élimination de la pauvreté, et de ses efforts de promotion des droits de la personne et du développement durable partout dans le monde. Le commerce international n'est pas une fin en soi, mais un moyen qu'ont les pays d'obtenir des résultats plus probants en matière de défense des intérêts publics et sociaux. La communauté internationale a lancé à Doha en 2001, un cycle de négociations commerciales unique, au cours duquel les membres se sont engagés à accorder une priorité marquée aux efforts nécessaires pour répondre aux besoins et aux intérêts des pays en développement. Malheureusement, les négociations n'ont pas depuis lors progressé dans ce sens. En décembre 2005, les négociations portant sur plusieurs secteurs – agriculture, services, traitement spécial et différentiel pour les pays en développement, tarifs industriels, entre autres – seront à nouveau à l'ordre du jour de la rencontre ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, à Hong Kong. Le CCCI a conclu, à la suite d'un accord en juillet 2004 sur un cadre de négociation (c.-à-d. ce qui fera l'objet des négociations), qu'« on observe peu d'efforts visant à améliorer les règles du commerce en faveur du développement<sup>4</sup>. »

<sup>3</sup> Au moment de rédiger ce document, le gouvernement du Canada n'avait pas déposé son propre rapport aux Nations unies sur ses résultats à l'égard du Huitième objectif.

<sup>4</sup> Pour une analyse détaillée, voir Gauri Sreenivasan, « L'Entente-cadre conclue à l'OMC le 1<sup>er</sup> août 2004 : Comment s'en sort le développement ? », CCCI, novembre 2004, en ligne à [http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_trade\\_wto\\_framework\\_briefing\\_note.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_trade_wto_framework_briefing_note.pdf). Pour une analyse plus complète du rapport entre les politiques commerciales et la réduction de la pauvreté, voir la série de documents intitulée « Pauvreté à l'échelle mondiale : Perspectives des ONG sur les principaux enjeux pour le Canada », mars 2002 à septembre 2003, à la page « Commerce et pauvreté » du site Web du CCCI à <http://www.ccic.ca/f/002/trade.shtml>.

Néanmoins, le Canada a pris récemment des mesures portant sur des questions soulevées par les pays en développement et sur les critères ciblant le commerce dans le Huitième objectif des OMD<sup>5</sup> :

- ❑ En janvier 2003, le Canada a supprimé tous les tarifs et les contingents sur toutes les importations de 49 pays parmi les moins développés en adoptant des règles d'origine relativement généreuses, sauf sur les produits laitiers, la volaille et les œufs;
- ❑ En vertu de l'Accord du Cycle d'Uruguay, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, le Canada a été contraint de supprimer tous les contingents sur les importations de textiles et de vêtements des pays en développement, y compris de pays qui ne sont pas encore membres de l'OMC;
- ❑ En mai 2004, le Canada a été le premier pays à modifier sa loi relative aux brevets sur les médicaments (projet de loi C-9) pour donner aux pays en développement un accès aux médicaments à prix abordable, bien que la modification ne soit pas allée aussi loin que ne le permettait l'accord de l'OMC préalable à la réunion de Cancún sur cette question;
- ❑ Depuis 2001, le Canada a affecté environ 280 millions de dollars au renforcement des capacités liées au commerce (RCLC) et à l'assistance technique (RCAT). Bien que le RCAT du Canada ait souligné jusqu'à un certain point l'importance sur des questions relatives au développement telles que l'égalité entre les sexes, un examen du RCAT canadien par le CCCI concluait que « ces activités ne suivent pas une approche qui appuierait le développement d'une capacité véritablement indépendante susceptible de servir efficacement les intérêts des pays en développement », particulièrement les liens entre la politique commerciale et l'élimination de la pauvreté<sup>6</sup>.

Par ailleurs, les OSC canadiennes, à la suite des négociations de l'OMC et des négociations régionales bilatérales sur le commerce, ont conclu dans l'ensemble que les propositions commerciales du Canada sont, dans une large mesure, conformes au rétrécissement du Cycle de Doha « sur le développement », de sorte que les principaux sujets de préoccupation des pays en développement ne sont pas vraiment à l'ordre du jour des négociations. Le CCCI a signalé que plusieurs lacunes majeures de l'accord-cadre de juillet 2004 pour le Cycle de Doha, nuiront passablement à la capacité des pays en développement de réaliser les OMD et de réduire la pauvreté au cours de la durée de tout accord issu de ce cycle. Contrairement au but convenu de ce cycle, rien dans l'accord ne **privilegie** l'octroi de la priorité, au cours des négociations, aux objectifs de développement mondiaux<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Cette analyse est tirée d'un document préparé par Ann Weston et Bill Morton (L'Institut Nord-Sud), « Le Canada et l'OMD 8 sur le commerce » (*trad.*) pour le *Rapport canadien sur le développement 2005*, à paraître, L'Institut Nord-Sud, et de commentaires par Gauri Sreenivasan dans « L'Entente-cadre conclue à l'OMC le 1<sup>er</sup> août 2004 » [note 4].

<sup>6</sup> Voir « Renforcement des capacités liées au commerce (RCLC) et à l'assistance technique (RCAT) : Renforcer les capacités, dans quel but ? », un document du CCCI dans la série sur le commerce et la pauvreté *Mondialisation du commerce/Mondialisation de la pauvreté* : Les enjeux pour le Canada : perspectives des ONG, septembre 2003, pour une évaluation des programmes du Canada en matière d'assistance technique liée au commerce et de renforcement des capacités, en ligne à [http://www.ccic.ca/f/docs/002\\_global\\_trade\\_paper\\_6.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_global_trade_paper_6.pdf).

<sup>7</sup> Gauri Sreenivasan, « L'Entente-cadre conclue à l'OMC le 1<sup>er</sup> août 2004 », *op.cit.*, page 2.

- ❑ En matière d'agriculture, on continue d'insister pour une plus grande ouverture des frontières plutôt qu'une gestion de l'agriculture en faveur du développement. Les pays en développement n'ont pour ainsi dire aucune possibilité de négocier des mesures plus simples aux frontières pour bloquer l'entrée d'importations agricoles faisant l'objet de dumping, et parallèlement, le calendrier et la portée des réductions des subventions dans le Nord sont très incertains. Bien qu'il demeure des propositions pour permettre aux pays en développement de désigner certaines cultures comme essentielles à la sécurité alimentaire, on s'attend encore à ce que les tarifs sur ces produits soient abaissés, quoique un peu moins que prévu. En outre, de nouveaux « assouplissements » visant les cultures essentielles seront disponibles **à la fois** pour les pays en développement et pour les pays développés. Un futur accord de cet ordre sur l'agriculture compromettra vraisemblablement davantage les moyens de subsistance de la grande majorité des populations pauvres et marginalisées des régions rurales, qui sont la population cible des OMD.
- ❑ Les pays développés ont insisté pour que se poursuive la discussion sur les tarifs industriels dans le Sud malgré le rejet ferme et répété de ces négociations par les pays en développement. De telles mesures porteront encore davantage atteinte à la capacité des pays en développement, particulièrement des plus pauvres, de protéger une industrie naissante qui est si essentielle à une économie intégrée et diversifiée pouvant offrir des emplois à la fois dans les secteurs formel et informel. Là encore, ces mesures pourraient avoir de graves conséquences pour les moyens de subsistance des populations pauvres, particulièrement en milieu urbain.
- ❑ Les pays développés, y compris le Canada, abordent les questions relatives au Traitement spécial et différencié des pays en développement dans les résultats des négociations commerciales de manière à limiter les possibilités d'élaborer des politiques souples qui permettraient à ces pays en développement de décider de leur propre voie de développement, plutôt que d'être tenus de respecter un calendrier plus lent. Sans une telle souplesse, il est peu probable que les pays en développement disposent des outils de développement (autrefois accessibles aux pays développés) nécessaires pour élaborer des politiques susceptibles de changer les conditions qui font durer ou même qui aggravent la pauvreté de leurs populations.

Tout compte fait, le rendement commercial du Canada relativement à la réalisation des OMD sera donc tributaire de nouvelles initiatives favorables au développement reliées aux négociations en cours sur l'agriculture (réduire la pression en faveur de la libéralisation forcée et accroître le soutien à l'égard des mesures à la frontière). Il le sera aussi d'activités favorisant le traitement spécial et différentiel (assurer une marge de manœuvre propice aux nouvelles stratégies de développement en appui aux OMD), et le leadership pour assurer la gouvernance démocratique dans les négociations commerciales. Ainsi, il serait possible pour les pays en développement de façonner les politiques commerciales dans un Cycle du « développement » qui aura des répercussions sur les moyens de subsistance de millions de personnes pauvres dans le Sud.

### 3.0 ÉVALUER LE RENDEMENT DU CANADA EN MATIÈRE D'AIDE

Une étude des politiques du Canada en faveur d'une aide accrue et optimisée doit tenir compte d'un éventail de questions et d'indicateurs que le Huitième objectif passe sous silence. L'augmentation de l'aide depuis 2002 a-t-elle mis l'accent sur l'objectif général de réduction de la pauvreté et sur les OMD? Ou a-t-elle été redirigée de façon à servir les intérêts du Canada en matière de politique étrangère dans la « guerre contre le terrorisme » et la gestion des conflits dans des pays choisis pour la pertinence de leur politique étrangère? Comment les augmentations de l'aide sont-elles attribuées? Les augmentations de l'aide canadienne affectées aux OMD permettent-elles de renforcer la capacité des citoyens et des gouvernements des pays en développement à définir leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté? Ou cette nouvelle aide est-elle assortie d'une influence stratégique accrue et inappropriée des pays donateurs?

Depuis 1990, le dossier du Canada varie quant au respect de ses obligations relatives à l'aide accordée dans le cadre des OMD. L'ACDI et le gouvernement ont affirmé l'importance cruciale des OMD dans la détermination des grands objectifs et priorités de l'aide canadienne. Mais parallèlement, hors du cadre théorique, aucun indice ne montre comment cet engagement explicite a vraiment influé sur les politiques d'aide. Certes, on a pu constater que l'aide canadienne a mis davantage l'accent sur la pauvreté depuis l'adoption par l'ACDI en 2000 de priorités de développement social. En septembre 2002, le gouvernement a publié *Le Canada contribue à un monde meilleur*, à la suite d'un examen complet de la politique visant à renforcer l'efficacité de l'aide<sup>8</sup>. Cette politique a donné lieu à une plus forte concentration des programmes d'aide sur les pays les plus pauvres de l'Afrique et à l'établissement de nouvelles modalités de l'aide pour assurer une plus grande cohérence des programmes et une meilleure coordination des donateurs. Au début de 2005, la ministre Carroll avait promis d'accentuer l'aide sectorielle à la santé (y compris le VIH / sida), à l'éducation de base, à la gouvernance et au développement du secteur privé.

Dans l'ensemble, les niveaux de l'aide se rétablissent après avoir décliné précipitamment à la fin des années 1990. Le leadership du Canada au sein du G8, qui s'est concentré sur les besoins de l'Afrique subsaharienne en 2002, a été repris par le Royaume-Uni en 2004. Le ministre des Finances, Ralph Goodale, s'est engagé, à titre individuel, en faveur des nombreuses recommandations progressistes du rapport de la Commission pour l'Afrique sous l'égide du R.-U., et son budget de 2005 a plus que doublé l'aide du Canada à l'Afrique entre 2002 et 2008.

Si les augmentations de l'aide sont assurément bienvenues, quoique fort tardives, le Canada ne continue pas moins d'afficher un rendement négatif à titre de donateur, comparativement à sa richesse croissante et à la bonne santé financière de l'État. En les maintenant à 0,33 p. 100 du Revenu national brut (RNB) d'ici 2010, les augmentations prévues de l'aide n'atteindront même

---

<sup>8</sup> ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, septembre 2002, en ligne à <http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace>.

pas la moitié de 0,7 p. 100 du RNB,<sup>9</sup> l'engagement de longue date du Canada. Le gouvernement a constamment refusé d'établir un calendrier pour l'atteinte de la cible des Nations unies en matière d'aide.

La qualité de l'aide canadienne et son efficacité à atteindre les pauvres et les marginalisés demeurent préoccupantes, malgré une certaine réorientation positive depuis l'énoncé de politique de 2002 sur cette question. L'actuelle ministre de la Coopération internationale, malgré son engagement à renforcer le soutien au secteur privé, semble réévaluer à la baisse son engagement récent d'accorder une attention et des ressources supplémentaires au développement de l'agriculture et au développement rural, si importants pour assurer la subsistance des personnes pauvres en milieu rural. L'appui théorique à la prise en charge locale des stratégies de développement est assorti de niveaux élevés et permanents d'aide liée. L'appui à des démarches axées sur les programmes, et coordonnées par les donateurs et le gouvernement bénéficiaire, est assorti de multiples conditions et d'« entreprises » imposées par les donateurs en échange d'un financement de l'aide aux termes des OMD. Le gouvernement ne donne aucun indice permettant de croire qu'il songe à adopter une approche plus souple de la conditionnalité, telle que celle qu'a récemment adoptée le DFID et qui transparaît dans le rapport de la Commission pour l'Afrique.

### **3.1 L'APD canadienne n'atteint pas la cible de 0,7 p. 100 fixée par les Nations unies**

Depuis 2002, le gouvernement a renversé la baisse marquée des décaissements du Canada au titre de l'APD survenue entre 1994 et 2000. Des augmentations annuelles de 8 p. 100 ont été immobilisées jusqu'en 2010. Pourtant, l'APD du Canada a chuté, passant de 0,45 p. 100 du revenu national brut, en 1990, à 0,33 p. 100, en 2010 (selon les projections). Si l'on projetait des augmentations de 8 p. 100 jusqu'en 2015, l'aide canadienne atteindrait 0,37 p. 100 de notre RNB, ce qui est bien en deçà de la cible des Nations unies de 0,7 p. 100. En fait, à ce rythme, la cible ne serait pas atteinte avant 2027.

Les récentes augmentations de l'aide sont encore bien en deçà de la juste part du Canada quant aux nouvelles ressources nécessaires pour atteindre les OMD. En se basant sur la juste part du Canada (3 p. 100) des ressources additionnelles nécessaires dans le monde au chapitre de l'aide (50 milliards de dollars US), le Canada serait encore en deçà de plus de 7 milliards de sa juste part en 2010<sup>10</sup>. Le CCCI calcule que des augmentations de 15 p. 100 par année sont nécessaires pour atteindre la cible des Nations unies de 0,7 p. 100 en 2015. Cela fournira les ressources prévisibles nécessaires à la planification à long terme en vue d'atteindre les OMD et d'accélérer le processus de réduction de la pauvreté.

---

<sup>9</sup> Il s'agit ici de calculs de l'auteur à partir de projections fondées sur de l'information tirée du budget fédéral de 2005. Voir Brian Tomlinson, « Le Budget 2005 : Une macédoine de messages relativement aux engagements du Canada d'éliminer la pauvreté dans le monde. Analyse et observations du CCCI. », février 2005, et Brian Tomlinson, « Budget des dépenses de l'ACDI 2005-2006, Partie III : Rapport sur les plans et les priorités -- Un examen des faits saillants par le CCCI, avril 2005, en ligne sur la page des programmes d'aide du site web du CCIC à <http://www.ccic.ca/f/002/aid.shtml>.

<sup>10</sup> La juste part du Canada est basée sur la part du revenu national brut du Canada comme proportion du total du revenu national brut des donateurs.

Les augmentations annuelles de 15 p. 100 sont conformes aux récents décaissements réels au titre de l'aide de 2001 à 2005, ainsi qu'aux préoccupations du gouvernement en matière de responsabilité financière. Pour chacune de ces années financières, les augmentations réelles des décaissements au titre de l'APD prévus au budget étaient en moyenne de 13 p. 100. Le gouvernement a dépassé les augmentations promises de 8 p. 100 grâce à des ajouts ponctuels, au cours de l'année financière, en présentant au parlement des prévisions de dépenses supplémentaires pour des urgences imprévues. Des ajouts faits à la fin d'une année financière ont contribué au nouveau financement de programmes tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, ou l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination, ou des urgences humanitaires telles que le tsunami, ou pour des programmes d'aide stratégiques à l'Afghanistan. Le budget de février 2005 prévoyait 640 millions de dollars d'augmentations de l'aide du Canada au cours de l'année financière 2004-2005, et ce un mois avant la fin de l'année financière. Ce budget restructurait aussi l'enveloppe de l'aide internationale de façon à créer un fonds spécial de 75 millions de dollars pour les situations de crise, dans lequel le gouvernement peut faire des prélèvements pour des urgences imprévues chaque année (ce qui pourrait réduire le besoin de budgets des dépenses supplémentaires au cours d'une année donnée).

### **3.2 Concentration réduite de l'aide du Canada aux pays les moins développés**

Le Canada n'a pas augmenté depuis 1990 la concentration de l'aide aux pays les moins avancés (PMA). En 2003, environ 29 p. 100 de l'aide canadienne était destinée à ces pays, contre 31 p. 100 en 1990<sup>11</sup>. La Conférence des Nations unies sur les pays les moins avancés, en 2001, a réaffirmé la cible en matière d'aide de 0,15 p. 100 du revenu national brut pour ces pays. Les décaissements du Canada en 2003 représentaient tout juste la moitié de cette cible – 0,08 p. 100 du RNB canadien, une légère amélioration par rapport au 0,07 p. 100 de 1990. Le Canada s'est classé au 10<sup>e</sup> rang sur 22 donateurs quant au degré de concentration de son aide aux PMA en 2002. Environ 41 p. 100 de l'aide canadienne en 2003 a été consentie à des pays à faible revenu, y compris les moins avancés, avec 15 p. 100 de plus pour les pays à revenu moyen-inférieur.

En décembre 2002, le gouvernement a annoncé qu'il destinait les nouvelles ressources de l'aide à neuf pays prioritaires – le Honduras, la Bolivie, le Bangladesh, l'Éthiopie, la Tanzanie, le Mozambique, le Ghana, le Mali et le Sénégal – dont chacun, sauf le Honduras et la Bolivie, était classé pays à faible revenu. La concentration sur ces neuf pays s'est accrue, les décaissements bilatéraux passant en 2001-2002 de 18 p. 100 à 25 p. 100 en 2003-2004, moins de deux ans après la désignation des pays prioritaires. L'on s'attend que l'Énoncé de politique internationale de 2005 du gouvernement mette à jour le choix des pays prioritaires en matière de coopération internationale. Les critères de l'Énoncé en vue de déterminer les pays prioritaires, dans le contexte général de la politique étrangère du Canada, indiqueront l'importance accordée aux OMD. Ces critères continueront-ils d'orienter le programme d'aide du Canada vers les pays les plus pauvres et les droits des personnes vivant dans un état de pauvreté<sup>12</sup>?

<sup>11</sup> En 2003-2004, l'Inde a remboursé des prêts de 429,8 millions de dollars. Cette proportion des PMA pour 2003 est la proportion de l'APD totale excluant le remboursement du prêt par l'Inde, puisque cela fausserait le rendement de l'aide pour cette année.

<sup>12</sup> Ce document a été écrit avant la publication de l'Énoncé de politique internationale du gouvernement. Pour un examen de l'Énoncé et de ses répercussions sur l'aide canadienne, consulter le site Web du CCCI, [www.ccic.ca](http://www.ccic.ca), après sa publication.

### **3.3 Concentration accrue de l'aide canadienne en Afrique subsaharienne**

L'Afrique subsaharienne est la région où la proportion de la population vivant dans l'absolue pauvreté continue de s'accroître. C'est la région la moins susceptible d'atteindre les OMD. Le total de l'aide canadienne à l'Afrique subsaharienne augmente de façon significative, proportionnellement au total de l'APD canadienne; elle est passée de 25 p. 100 en 2000 à 32 p. 100 en 2003. Selon les prévisions budgétaires de l'ACDI pour 2005-2006, l'aide bilatérale du Canada à l'Afrique et au Moyen-Orient s'élèvera à plus de 50 p. 100 de l'aide bilatérale cette année. Conformément à la recommandation de la Commission pour l'Afrique parrainée par le R.-U., dont le ministre des Finances Goodale était l'un des commissaires, l'aide canadienne pour l'Afrique augmentera de plus de 100 p. 100 d'ici à 2008, date à laquelle elle devrait atteindre environ 50 p. 100 des décaissements d'aide du Canada. Une partie de cette hausse spectaculaire de l'aide canadienne dans cette région résulte de l'annulation ponctuelle de la dette bilatérale du Cameroun, de la Côte d'Ivoire et de la République démocratique du Congo (voir ci-dessous). Mais dans l'ensemble, le Canada accordera une priorité significative aux pays de l'Afrique subsaharienne, un geste qui est conforme à l'accent mis sur la réduction de la pauvreté dans notre programme d'aide et sa contribution à la réalisation des OMD.

La distribution sectorielle de l'aide en Afrique subsaharienne vise aussi davantage les secteurs pouvant contribuer à réduire la pauvreté. Les décaissements pour l'éducation, la santé et l'agriculture, par exemple, ont crû rapidement, passant de 37 p. 100 des décaissements totaux pour l'Afrique, en 2000, à près de 50 p. 100, en 2003. Ces modifications de la priorité sectorielle résultent de l'adoption par l'ACDI de cibles financières pour les priorités de développement social en 2000 et des contributions accrues aux approches sectorielles pour ces secteurs.

### **3.4 Augmenter les affectations sectorielles pour les services sociaux de base**

Un des indicateurs de l'engagement du Canada à l'égard des OMD est la mesure dans laquelle son programme d'aide se concentre sur les services sociaux de base dans le cadre d'une stratégie générale de réduction de la pauvreté. En 1995, Alison van Rooy a calculé qu'au début des années 1990, les attributions de l'ACDI visant à répondre de façon durable aux besoins humains fondamentaux ne totalisaient qu'environ 13 p. 100 des décaissements de l'ACDI au titre de l'APD<sup>13</sup>. Malheureusement, il existe peu de données comparatives jusqu'à maintenant. Mais en 2002, ses décaissements à l'égard des quatre priorités de développement social (un élément majeur des décaissements consacrés aux besoins humains fondamentaux) totalisaient plus de 25 p. 100 du total des décaissements de l'année. Les fonds pour l'éducation de base provenant des directions générales des programmes bilatéraux et de la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI ont plus que doublé entre 1996 et 2002, tandis qu'augmentaient de 40 p. 100 les fonds pour les soins de santé primaires. En 2004 et 2005, le gouvernement a versé des contributions proportionnellement très élevées au Fonds mondial de lutte contre le VIH / sida, la tuberculose et le paludisme et pour l'éradication de la polio.

---

<sup>13</sup> Alison van Rooy, « Une promesse partielle? Le soutien canadien au développement social dans le Sud », Ottawa : L'Institut Nord-Sud, 1995.

### **3.5 La mise en œuvre des programmes d'aide de l'ACDI fait moins de place à la société civile**

Les gouvernements jouent un rôle de premier plan dans la réalisation des OMD et la réduction de la pauvreté. Mais les organisations de la société civile jouent aussi un rôle indispensable en matière de renforcement de l'innovation pour le développement, d'imputabilité de l'État et d'aide aux personnes pauvres et marginalisées qui revendiquent leurs droits. Les interventions de la société civile sont nécessaires aux démarches de participation dans les secteurs essentiels à la réduction de la pauvreté et à la gouvernance. Toutefois, le rôle des OSC dans le cadre de l'aide canadienne, particulièrement lorsqu'il est question des nouvelles approches programmatiques conçues pour accroître l'efficacité de l'aide dans les pays prioritaires de l'ACDI (voir ci-dessous). Selon les calculs du CCCI, les décaissements de l'ACDI en partenariat avec les OSC ont chuté, passant de 29 p. 100 à 22 p. 100 du total des décaissements de l'ACDI au cours des quatre années comprises entre 1999-2000 et 2003-2004. Cette réduction a été particulièrement prononcée dans le cas des directions générales des programmes bilatéraux, la réduction globale atteignant 10 p. 100 au cours de ces années. Les organisations de la société civile exécutent une plus grande proportion des programmes internationaux d'aide humanitaire et des programmes d'aide alimentaire pour l'ACDI (de 16,5 p. 100 à 19 p. 100 durant ces quatre années)<sup>14</sup>. Par contre, les décaissements bilatéraux de l'ACDI affectés directement aux ministères ou par l'entremise de programmes gérés par la Banque mondiale ont triplé dans le cas des neuf pays prioritaires au cours de ces années. L'accent mis par l'Agence sur les approches-programmes est une innovation bien accueillie, mais aux dires des OSC canadiennes, elle ne s'est pas assez penchée sur les rôles de la société civile dans ses programmes et politiques visant à accroître l'efficacité de l'aide. L'Agence est instamment invitée à faire appel aux partenaires des sociétés civiles du Canada et du Sud pour établir plus clairement les modalités de concertation entre elle et les OSC dans la poursuite des objectifs communs de réduction de la pauvreté ainsi que les OMD.

### **3.6 L'aide liée canadienne demeure élevée**

En 2003, la proportion de l'aide bilatérale du Canada liée à des achats de produits et services canadiens plaçait le Canada au 17<sup>e</sup> rang sur 18 donateurs faisant rapport au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. La proportion de l'aide liée canadienne s'est toutefois améliorée, passant de 60 p. 100 en 1990 à 47 p. 100 en 2003. Le Canada a mis en œuvre l'accord de 2002 du CAD sur le déliement de l'aide aux PMA. Toujours en 2002, un pouvoir discrétionnaire accru a été conféré à la ministre de la Coopération internationale pour déterminer si une aide canadienne devait être liée ou non. La grande exception est l'aide alimentaire, qui demeure liée à 90 p. 100 des achats. La Commission pour l'Afrique du R.-U. évalue le coût additionnel de l'aide alimentaire liée à plus de 40 p. 100. L'Association de la Banque Canadienne de Grains, une coalition d'églises canadiennes et de cultivateurs qui interviennent dans le secteur de l'aide alimentaire, a demandé au gouvernement de délier en grande partie l'aide alimentaire canadienne de façon à permettre les achats locaux, particulièrement dans les situations d'urgence.

---

<sup>14</sup> Le CCCI a effectué ces calculs à partir de renseignements détaillés sur les projets fournis par l'ACDI et des rapports statistiques officiels de l'ACDI pour ces deux années.

Il importe de souligner que tous les donateurs excluent l'utilisation considérable qu'ils font de l'assistance technique lorsqu'ils rendent compte de l'aide bilatérale liée. Pour le Canada, à l'instar de beaucoup d'autres donateurs, l'inclusion de l'assistance technique ferait grimper le niveau de l'aide liée, qui passerait, de 47 p. 100 à 67 p. 100 en 2003. Le déliement de l'aide ne bénéficie pas nécessairement aux pays partenaires en développement ou à leurs entreprises locales. Les donateurs délient leur aide en soumettant leurs contrats d'aide à des appels d'offres internationaux assujettis à des règles d'approvisionnement libéralisées. Souvent, les pays en développement sont incapables de concurrencer les entreprises hautement spécialisées du Nord pour offrir ces produits et services, ce qui réduit les avantages économiques pour les pays plus pauvres. Le déliement de l'aide devrait être assorti de mesures offrant aux partenaires des pays en développement la possibilité de donner priorité à un approvisionnement local libre et transparent.

Outre l'aide liée, il semble y avoir une réduction significative de la prise en charge par des partenaires locaux relativement à l'attribution des budgets de l'aide depuis 1990. Les partenaires des pays en développement ont maintenant beaucoup moins d'emprise directe sur l'aide bilatérale canadienne. Selon une méthodologie exposée dans le *Bilan de l'aide (Reality of Aid Report) 2002*, on estime que les partenaires des pays en développement avaient la maîtrise de 60 p. 100 de l'aide bilatérale canadienne en 1990; mais ce chiffre était tombé à 45 p. 100 en 2003. Pour l'ensemble des donateurs, le rapport estimait que 37 p. 100 de l'aide était prise en charge par les partenaires des pays en développement en 1999<sup>15</sup>.

### **3.7 Accroître la qualité de l'APD du Canada : Les approches-programmes**

En 2002, le gouvernement a prévu un certain nombre de réformes visant à rendre l'aide plus efficace, particulièrement en écartant les modalités axées sur les projets et en adoptant des approches-programmes<sup>16</sup>. Depuis, l'attribution de l'aide canadienne par l'entremise de programmes conjoints avec d'autres donateurs a connu une croissance considérable. Ce soutien a pris la forme d'une aide budgétaire générale aux gouvernements de pays en développement aussi bien que d'approches sectorielles avec des ministères de la Santé, de l'Éducation et de l'Agriculture, tous d'importants secteurs pour la réalisation des OMD. Par exemple, au moins 60 p. 100 de l'aide de l'ACDI à l'Afrique sera dirigée par le biais de ces mécanismes d'ici 2006. Le Canada, à l'instar d'autres importants donateurs, s'est engagé à accroître l'emprise de ces pays sur les programmes en adaptant l'aide à leurs cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP).

---

<sup>15</sup> Ce calcul du CCCI, est fondé sur le total de l'aide bilatérale pour l'année en question, moins la coopération technique, le soutien aux réfugiés au cours de leur première année, les frais scolaires théoriques au Canada, la remise de la dette, le coût de l'aide liée canadienne (à 25 p. 100), les secours d'urgence et les intérêts reçus par le Canada. Le modèle du calcul est tiré du rapport *The Reality of Aid 2002*, Manille : IBON Publishing, [www.realityofaid.org](http://www.realityofaid.org), page 157. Les données sont extraites du rapport sur Coopération pour le développement du CAD, diverses années. Voir aussi la deuxième partie du présent document, pour plus de détails.

<sup>16</sup> ACDI, *Le Canada contribue à un monde meilleur : Un énoncé de politique en faveur d'une aide internationale plus efficace*, Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, septembre 2002, en ligne à <http://www.acdi-cida.gc.ca/aide-efficace>.

Le jury s'attache encore à évaluer l'efficacité des approches-programmes en ce qui concerne l'attribution de l'aide en vue d'une réduction soutenue de la pauvreté (voir la deuxième partie du document)<sup>17</sup>. De nombreuses OSC du Sud et du Nord ont sévèrement critiqué le recours aux CSLP comme moyen de déterminer les stratégies appropriées de réduction de la pauvreté « appartenant » aux personnes pauvres et marginalisées. La conditionnalité macroéconomique et d'autres principes politiques énoncés et imposés dans une large mesure par les institutions financières internationales demeurent au cœur des CSLP. En adoptant une approche-programmes de l'aide rattachée aux OMD, l'ACDI accepte en grande partie le « rôle de contrôleur » du FMI et de la Banque mondiale, ainsi que les douzaines de conditions politiques, « actions préalables » et résultats que ces institutions associent à l'aide budgétaire et aux mécanismes de financement des programmes sectoriels. L'ACDI n'a qu'une capacité limitée d'évaluer les répercussions de ces conditions sur le rendement des objectifs déclarés du programme ou des ODM.

Par exemple, le Canada contribue au programme de soutien budgétaire pour la Tanzanie. Cette initiative conjointe entre les donateurs et le gouvernement de la Tanzanie comporte 50 actions préalables imposées par les donateurs, exigent certaines réalisations avant qu'ils ne débloquent les fonds, et 60 résultats additionnels reliés aux CSLP, qui sont systématiquement révisés avec le gouvernement de la Tanzanie. Tout en versant une aide mieux coordonnée à la Tanzanie, les donateurs participent de plus en plus à des discussions technocratiques avec les fonctionnaires et les élites politiques. Il faut féliciter le Canada et les autres donateurs qui ont multiplié les efforts pour renforcer la capacité des gouvernements de fournir des services à leur population, après que leurs politiques aient pendant une décennie affaibli ces mêmes gouvernements. L'acceptation continue et sans réserve des innombrables conditions rattachées à de tels programmes pourrait toutefois restreindre la responsabilité politique intérieure des gouvernements à l'égard de leurs citoyens, si nécessaire à la poursuite de la réduction de la pauvreté.

Dans le cadre de l'approche-programmes, l'ACDI devrait accroître sa propre capacité de faire des investissements à créneaux, dans des domaines tels que l'égalité entre les sexes, l'éducation de base, l'appui à la société civile ou les modes de vie agricoles. Le Canada, par l'entremise de l'ACDI et du ministère des Finances, devrait aussi s'associer au DFID et au récent rapport de la Commission pour l'Afrique pour réévaluer l'efficacité de la conditionnalité stratégique au regard de l'aide, et en particulier dans ses interventions auprès de la Banque mondiale et du FMI<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Pour une évaluation de l'objectif de l'ACDI d'accroître la prise en charge locale dans son virage vers des approches-programmes, voir Brian Tomlinson et Pam Foster, *À table ou au fourneau? Nouvelles stratégies d'aide de l'ACDI, prise en charge locale et conditionnalité de l'aide*, document d'information du Conseil canadien pour la coopération internationale, Initiative d'Halifax, septembre 2004, [www.ccic.ca/f/docs/002\\_aid\\_2004-09\\_at\\_the\\_table.pdf](http://www.ccic.ca/f/docs/002_aid_2004-09_at_the_table.pdf). Voir les pages 7 et suivantes pour plus d'information sur les conditions actuelles imposées aux programmes d'aide budgétaire.

<sup>18</sup> Voir Department for International Development, Foreign and Commonwealth Office, et HM Treasury, « Partnerships for poverty reduction: rethinking conditionality, A UK policy paper », mars 2005, en ligne à <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>.

### 3.8 Optimiser l'APD du Canada : Détournement l'aide pour des considérations relevant de la politique étrangère

C'est un fait que les augmentations de l'aide canadienne sont détournées pour des considérations relevant de la politique étrangère, particulièrement la « guerre au terrorisme », aux dépens de la réduction soutenue de la pauvreté. De 2001 à 2003, près de 25 p. 100 des augmentations de l'aide ont été affectées à l'Afghanistan et à l'Iraq. Au cours de ces mêmes années,<sup>19</sup> les deux pays ont reçu 37 p. 100 des nouvelles ressources de l'aide canadienne gérées par les directions générales des programmes bilatéraux de l'ACDI. Le Canada a engagé 916 millions de dollars dans la reconstruction de l'Afghanistan et de l'Iraq entre 2002 et 2008.

Par ailleurs, l'Afrique devient une importante priorité, ayant pris l'engagement, dans le budget de 2005, d'augmenter sa part de l'aide à 2,8 milliards de dollars en 2008-2009, par rapport à moins de 800 millions en 2001-2002.

Le Canada s'est joint à certains donateurs du CAD pour essayer d'élargir les critères de ce qui peut être considéré comme de l'aide. Dans ce monde centré sur la sécurité, certains donateurs veulent que les ressources affectées aux aspects militaires et de sécurité des opérations de paix soient comptabilisés sous la rubrique de l'aide. Sous ce rapport, combien des 500 millions de dollars destinés aux initiatives de « paix et sécurité » prévus dans le budget de 2005 seront considérés comme de l'APD canadienne? L'attention accrue portée à la réforme du secteur de la sécurité pourrait assurer une sécurité humaine aux personnes pauvres, à l'échelon local; mais elle pourrait aussi être dirigée vers des domaines reliés à la sécurité dans le Nord – sûreté des aéroports et des ports, ou amélioration du repérage de citoyens par ordinateur dans des pays à risques de menaces « terroristes », par exemple.

La campagne canadienne Abolissons la pauvreté cherche à obtenir l'adoption, par le gouvernement, de mesures législatives faisant de la **réduction de la pauvreté** l'unique mandat de l'APD du Canada. Ce mandat orienterait l'exécution du programme d'aide conformément aux obligations du Canada en matière de droits de la personne et dans le respect des perspectives des personnes qui vivent dans la pauvreté. Un cadre des droits de la personne pour l'aide canadienne accorderait la priorité au renforcement des capacités des organisations civiles de même que des gouvernements de déployer tous les efforts possibles pour que soient respectés les droits sociaux, économiques et culturels des citoyens dans les pays les plus pauvres. Les OMD ne sont qu'un indicateur de réussite parmi d'autres.

---

<sup>19</sup> Calcul du CCCI, basé sur des Rapports statistiques de l'ACDI, diverses années. Le total des décaissements pour l'Afghanistan et l'Iraq de 2002 à 2004 s'est élevé à 396 millions de dollars. De plus, le Canada a dépensé 1,5 milliard de dollars entre 2002 et 2004 en frais différentiels de défense associés aux missions du MDN reliées à l'Afghanistan et à la guerre au terrorisme.

#### 4.0 ÉVALUATION DE L'ENGAGEMENT DU CANADA À L'ÉGARD DE L'ANNULATION DE LA DETTE

Le Huitième objectif comporte un engagement général et vague à « traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme ». Les obligations liées à la dette demeurent un obstacle majeur auquel font face les gouvernements des pays les plus pauvres lorsqu'ils veulent s'acquitter de leurs obligations en matière de droits de la personne et maximiser les investissements dans les services et les programmes visant à réduire la pauvreté de leurs citoyens. Le remboursement des dettes aux créanciers internationaux non seulement a préséance dans les finances des États les plus pauvres, mais il réduit considérablement les répercussions de l'aide internationale des pays créanciers et des institutions financières internationales dans ces mêmes pays.

L'Afrique subsaharienne, par exemple, a remboursé, en 2003, 13,3 milliards de dollars US aux créanciers pour le service de la dette, et a reçu 20,7 milliards d'aide, soit un gain net de 7 milliards seulement pour cette année. Selon un rapport publié en 2004 par la CNUCED<sup>20</sup>, ce surendettement a engendré, au cours des 30 dernières années, un transfert inverse de ressources à

partir du continent le plus pauvre du monde. Entre 1970 et 2002, les pays de l'Afrique subsaharienne ont reçu 294 milliards de dollars de versements sur prêts, ont remboursé 298 milliards et sont quand même restés pris avec un endettement de 210 milliards. Ils en concluent que même une complète radiation des dettes ne constituerait qu'une première étape vers le rétablissement des perspectives de croissance et la réalisation des OMD en Afrique.

Cela fait en sorte que non seulement les membres de la société civile qui militent contre la dette, mais aussi maintenant la plupart des gouvernements créanciers reconnaissent de plus en plus que les actuelles politiques multilatérales d'annulation de la dette, l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), n'ont vraiment pas réussi à résoudre la crise de la dette des pays les plus pauvres. Devant la Commission Blair pour l'Afrique, le ministre des Finances du Canada, Ralph Goodale, a reconnu que 6 des 11 pays de l'Afrique qui ont suivi le processus des PPTE ont encore des dettes non viables. Il a souligné que « les frais de la dette (en particulier la dette contractée auprès d'IFI) de beaucoup de PPTE et d'autres pays est trop élevé par rapport à la capacité financière de ces pays et à leurs besoins sociaux<sup>21</sup> ».

Commencée en 1996 et bonifiée en 1999, l'Initiative PPTE a été lancée par la Banque mondiale et le FMI pour offrir un allègement durable de la dette à certains des pays les plus endettés du monde. L'allègement n'est offert qu'après un long processus pour respecter les conditions du FMI et de la Banque mondiale qui, selon de nombreuses personnes, ont des répercussions défavorables sur la situation des majorités de pauvres dans ces pays. Et la Coalition œcuménique canadienne KAIROS calcule qu'après avoir achevé ce processus :

<sup>20</sup> CNUCED, Le développement économique en Afrique - Endettement viable: Oasis ou mirage?, 2004, en ligne à <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3246&lang=2>.

<sup>21</sup> Ralph Goodale, ministre des Finances, « Présentation à la réunion d'Addis Abeba de la Commission pour l'Afrique, les 7 et 8 octobre 2004 », en ligne à [http://www.fin.gc.ca/activty/consult/Af\\_ovr\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/activty/consult/Af_ovr_f.html), paragraphe 21.

[Traduction]

En 1996, la dette totale des 42 pays sur la liste des éventuels bénéficiaires s'élevait à 189 milliards de dollars US. À la fin de 2002, le total de leurs dettes s'élevait encore à 188 milliards, une très faible baisse. En fait, puisque la plupart de l'allègement de la dette accordée en vertu des PPTE portait sur les dettes bilatérales, leurs dettes à l'égard de la Banque et du Fonds se sont en réalité accrues, passant de 43 à 57 milliards de dollars US au cours de cette période<sup>22</sup>.

L'Initiative en faveur des PPTE a été un terrible échec, beaucoup des pays les plus pauvres demeurant extrêmement endettés. Il faut de nouveaux mécanismes pour évaluer et annuler inconditionnellement 100 p. 100 des dettes bilatérales et multilatérales des pays pauvres.

Le Canada a fait des progrès considérables, au cours des 15 dernières années, en matière d'allègement de la dette bilatérale due au Canada<sup>23</sup>. Depuis 1978, le Canada a annulé les dettes d'APD de 46 pays en développement pour un total de 1,3 milliard de dollars, y compris 900 millions dus par 22 pays pauvres très endettés. L'APD canadienne est entièrement attribuée sur la base de subventions. À la fin des années 1990, le gouvernement du Canada a fait preuve de leadership parmi les pays créanciers en exerçant des pressions en faveur d'un allègement général de la dette. En mars 1999, le Canada a été le premier pays à offrir une annulation complète de la dette bilatérale (surtout des dettes dues à la Société pour l'expansion des exportations et à la Commission canadienne du blé) de 16 pays pauvres très endettés, qui devaient 1,6 milliard de dollars au Canada. Toutefois, cette annulation est conditionnelle. Cette dette bilatérale est annulée lorsque le pays termine les réformes stratégiques déterminées dans le processus de l'Initiative des PPTE. Jusqu'à janvier 2005, le Canada avait annulé des dettes de 155,6 millions de dollars contractées par 8 pays ayant satisfait aux exigences des PPTE et avait imposé un moratoire au remboursement de la dette de 5 autres pays pendant qu'ils effectuaient les réformes nécessaires pour satisfaire aux conditions de l'Initiative des PPTE. Ces derniers pays doivent 378,7 millions de dollars de plus au Canada. D'ici la fin de 2005-2006, on s'attend que la plupart de ces dettes seront aussi annulées; il restera environ 214 millions de dollars de dettes dues par la République démocratique du Congo, la Côte d'Ivoire et le Soudan.

Le ministre des Finances du Canada de l'époque, Paul Martin, a joué un rôle important parmi les ministres des Finances du G7, en 1999 et 2000, pour améliorer les conditions de l'Initiative des PPTE qui, malgré des défauts majeurs, a permis à de nombreux pays d'alléger leur dette. Durant les débats entourant l'Initiative des PPTE, le Canada avait soutenu, sans succès à l'époque, que les ressources nécessaires pour couvrir les annulations de dettes des PPTE envers la Banque mondiale et le FMI devraient provenir des ressources de ces institutions. Tandis que le FMI couvrait la dette de ces pays par une faible conversion d'or, le Conseil de la Banque créait le Fonds d'affectation spéciale en faveur des pays pauvres fortement endettés, financé par les donateurs, et la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance (FRPC) - Fonds d'affectation spéciale en faveur des pays pauvres fortement endettés, pour couvrir la dette due à

---

<sup>22</sup> Global Economic Justice Report, KAIROS, octobre 2004, p. 8.

<sup>23</sup> Pour un aperçu général de l'allègement de la dette par le Canada jusqu'à maintenant, voir ministère des Finances, « Venir en aide aux pays les plus pauvres - Le point sur les efforts du Canada en matière d'allègement de la dette », janvier 2005, en ligne à [http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/cdre0105\\_f.html](http://www.fin.gc.ca/tocf/2005/cdre0105_f.html).

la Banque et à la Banque africaine de développement. À ce jour, le Canada a contribué 346 millions de dollars, qui représentent sa part de ce Fonds d'affectation<sup>24</sup>. Bien que le ministre Goodale ait récemment reconnu la capacité limitée de l'Initiative des PPTE d'assumer « de façon viable » le fardeau de la dette de ces pays, à aucun moment le Canada n'a abordé de façon critique les conditions macroéconomiques et les politiques de libéralisation requises par la Banque et le Fonds comme base d'admissibilité pour un allègement final de la dette. Quelles ont été les implications de ces conditions pour la réduction de la pauvreté et la réalisation des OMD?

Sous de fortes pressions de la part des États-Unis et de la Grande-Bretagne, à la fin de novembre 2004, les pays créanciers se sont entendus pour éliminer 80 p. 100 de la dette de l'Iraq. Les États-Unis ont annulé 100 p. 100 de la dette de 4,1 milliards de dollars que leur devait l'Iraq, selon eux, à la condition que soit complétée l'exécution d'un programme de réformes sur trois ans établi par le FMI. Le Canada a aussi souscrit à ce plan et devrait renoncer à une dette totale de 570 millions de dollars au cours des trois prochaines années, ce qui est presque égal à la dette bilatérale des pays qui bénéficient de l'initiative canadienne d'allègement de la dette de 1999.

À la fin de décembre 2004, à la suite du tsunami en Asie, le Canada a été le premier pays à annoncer un moratoire immédiat sur le remboursement de la dette par les pays touchés par la catastrophe. Depuis, les membres du Groupe des sept (G-7) se sont mis d'accord pour reporter les paiements jusqu'à la fin de 2005. Si tous les pays admissibles participent, en 2005 des remboursements de dettes au Canada pouvant s'élever à 110 millions de dollars pourraient être reportés.

Reconnaissant les limites des PPTE, le Canada, de même que plusieurs autres pays du G7, a formulé une proposition, en février 2005, visant un allègement accru des dettes multilatérales. La proposition du ministre des Finances, Ralph Goodale, ressemble beaucoup à l'initiative du R.-U. voulant que les pays donateurs payent leur part de la totalité du service de la dette de 19 PPTE et de 3 autres pays pauvres qui ne sont pas des PPTE. Allant dans le sens de la proposition britannique, le Canada contribuerait 172 millions de dollars au cours des cinq années prochaines pour rembourser sa part de 4 p. 100 du service de la dette de 15 PPTE ayant terminé le processus relatif à l'Initiative d'aide aux PPTE de même que de 4 autres pays pauvres endettés. Le gouvernement britannique s'est engagé à rembourser 10 p. 100 du service de la dette d'un ensemble similaire de pays.

Bien que les OSC aient accueilli avec satisfaction une nouvelle initiative trait à la dette de même que le fait d'admettre que les créanciers ne devraient pas limiter l'allègement de la dette aux PPTE, la proposition canadienne (et celle du R.-U.) est restreinte sur plusieurs plans<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ministère des Finances, « Aider les plus pauvres », *op.cit.*

<sup>25</sup> Pour une analyse de la proposition du Canada sur la dette, voir l'Initiative d'Halifax (<http://www.halifaxinitiative.org/index.php>) ou KAIROS ([www.kairoscanada.org](http://www.kairoscanada.org)). Pour un résumé de la réponse d'une coalition d'OSC canadiennes, voir l'Initiative d'Halifax, le Forum Canada-Afrique, le Conseil canadien pour la coopération internationale, « Lettre au ministre Ralph Goodale, 28 janvier 2005 », en ligne à <http://www.halifaxinitiative.org/updir/Letter to Minister Goodale Jan282005-Fr.pdf>.

- ❑ La proposition du Canada, liée au processus imparfait des PPTE, offre une aide hautement conditionnelle. Elle ne s'adresse qu'aux pays qui ont satisfait aux conditions des PPTE, de même qu'à plusieurs autres pays à faible revenu qui, de l'avis de la Banque mondiale / du FMI, mettent en œuvre des politiques comparables à celles exigées. Trente-sept autres pays pourraient en bénéficier lorsque la Banque / FMI certifieront qu'ils ont satisfait aux conditions.
- ❑ Le Canada et le R.-U. se sont fermement engagés à rembourser le service de la dette jusqu'en 2015, à titre de contribution en vue de réaliser les OMD. On estime qu'il restera entre 60 p. 100 et 70 p. 100 de l'encours pour ces pays après 2015 (en supposant que tous les créanciers participent avant 2015). La plupart de pays les plus endettés se trouvent en Afrique subsaharienne où le nombre des personnes vivant dans une absolue pauvreté continue de s'accroître. Il est improbable dans ces pays que les OMD soient atteints d'ici à 2015. Ces propositions rendent extrêmement vulnérables les pays pauvres, qui pourraient être dans l'incapacité d'atteindre les OMD selon l'ambitieux délai de 10 ans, en raison de l'appauvrissement de leurs ressources dans la période qui suivra 2015.

Les OSC canadiennes ont pressé le gouvernement d'élargir sa proposition en s'engageant à prendre à sa charge la totalité du service de la dette de ces pays au-delà de 2015 jusqu'à ce que les dettes soient entièrement annulées (avec une réduction convenue mutuellement de la dette admissible). Le Canada devrait reprendre son rôle de leader de la fin des années 1990 en négociant avec ses partenaires du G7 un accord d'annulation multilatérale de la dette portant sur une annulation intégrale et inconditionnelle des dettes des pays les plus pauvres. Les OSC font état des commentaires de M. Goodale lors de la réunion d'Addis Abeba de 2004 de la Commission, quant à la façon dont le FMI et la Banque mondiale « doivent être plus sensibles aux préoccupations et opinions locales, notamment en ce qui touche la conditionnalité associée aux réformes structurelles<sup>26</sup> ». Pourtant, comme nous l'avons mentionné, peu d'indices permettent de prévoir une modification des conditions macroéconomiques de base imposées aux pays endettés. L'atteinte des OMD nécessite des politiques économiques responsables; mais tout aussi important, est le libre choix par les pays en développement de leurs propres priorités de développement pour obtenir une réduction efficace et durable de la pauvreté.

Le ministre Goodale, en signant le rapport de la Commission pour l'Afrique du R.-U. à titre de ministre des Finances et à titre individuel, a reconnu l'importance fondamentale de procéder à une annulation complète de la dette, ainsi que la capacité limitée des conditions imposées par les créanciers de favoriser la mise en œuvre des politiques nécessaires à la réalisation des OMD en Afrique<sup>27</sup>. Il s'agit de points de référence stratégiques essentiels que les OSC appliqueront à l'engagement à l'égard du Huitième objectif pour « traiter de façon globale les problèmes qu'éprouvent les pays en développement en raison de leurs dettes ».

<sup>26</sup> Ralph Goodale, « Submission to the Addis Ababa Meeting of the Commission for Africa », *op.cit.*

<sup>27</sup> Pour une analyse de la Commission pour l'Afrique du R.-U., voir la réunion des membres du Forum Afrique Canada du CCCI, avril 2005. Les documents relatifs à cette rencontre sont en ligne à <http://www.ccic.ca/f/003/acf.shtml>.

**ANNEXE UN**  
**Les objectifs et les cibles du millénaire pour le développement**

- 1. Réduire l'extrême pauvreté et la faim**
  - Réduire de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour;
  - Réduire de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.
- 2. Assurer l'éducation primaire pour tous**
  - Donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever le cycle complet d'études primaires.
- 3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes**
  - Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005, si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015, au plus tard.
- 4. Réduire la mortalité infantile**
  - Réduire de deux tiers le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.
- 5. Améliorer la santé maternelle**
  - Réduire de trois quarts le taux de mortalité maternelle.
- 6. Combattre le VIH / sida, le paludisme et d'autres maladies**
  - Stopper la propagation du VIH / sida et commencer à inverser la tendance actuelle;
  - Maîtriser le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.
- 7. Assurer un environnement durable**
  - Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales;
  - Réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable;
  - Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.
- 8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement;**
  - Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire. Cela suppose un engagement en faveur d'une bonne gouvernance, du développement et de la lutte contre la pauvreté, aux niveaux tant national qu'international;
  - S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents de leurs exportations, l'application du programme renforcé d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés, l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels, et l'octroi d'une aide publique au développement plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté;
  - Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en développement;
  - Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme;
  - En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes;
  - En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement;
  - En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier des technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.