

LA POLITIQUE DES OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT : DES STRATÉGIES POUR METTRE UN TERME À LA PAUVRETÉ ?

Document de fond de Brian Tomlinson, de l'équipe Orientation politique
du Conseil canadien pour la coopération internationale¹

SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX ARGUMENTS ET CONCLUSIONS

INTRODUCTION

Tout au long de l'année 2005, organisations de la société civile, gouvernements et institutions multilatérales suivront de près les progrès réalisés à l'égard des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), à dix ans de 2015, l'année cible. Rencontres et campagnes mondiales fourniront aux OSC canadiennes une occasion unique d'exercer des pressions sur les gouvernements et les institutions multilatérales pour qu'elles accordent priorité absolue à la poursuite de ces objectifs.

Mais quels sont les enjeux réels des OMD pour les OSC canadiennes dont la collaboration avec leurs homologues du Sud et avec les autres pays développés vise à mettre un terme à la pauvreté ? Certaines OSC, surtout dans les pays développés, considèrent maintenant les OMD comme des objectifs de premier choix qui permettront de faire des pas de géants dans la lutte contre la pauvreté. Pour la première fois, on dispose de points de référence liés à une échéance permettant de demander des comptes aux gouvernements. D'autres – surtout celles du Sud – sont plutôt sceptiques, ne voyant dans les OMD qu'un nième programme dicté par le Nord. Ces dernières craignent que la campagne en faveur des OMD ne détourne l'attention des vrais problèmes dont dépend l'équité dans le monde. Pour elles, la fin de la pauvreté passe obligatoirement par un engagement politique sur des questions comme le désendettement, l'adoption de règles commerciales juste, l'équité au sein des structures décisionnelles des institutions internationales et le respect des droits politiques, sociaux et économiques des pauvres.

Les mesures visant à réaliser les OMD doivent se situer expressément dans le cadre des droits de la personne et des obligations actuelles découlant entre autres de la ratification du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* et du droit au développement. En mettant l'accent sur les droits, on insiste sur l'obligation de tous les gouvernements, y compris ceux du Nord, de donner priorité à la concrétisation des droits socioéconomiques de tous les habitants de la planète et de prendre des mesures nationales et

¹ Le présent document rend compte des analyses et points de vue de l'auteur uniquement. Celui-ci le signe en tant qu'analyste des orientations politiques au CCCI, mais il ne prétend pas exprimer l'opinion du Conseil ni de ses membres. Ses premières versions ont bénéficié des commentaires de collègues du CCCI, de KAIROS, de l'Institut Nord-Sud et de Droits et Démocratie, ainsi que des échanges constructifs entendus lors d'un colloque organisé par l'Institut Nord-Sud et la Fédération mondiale des associations pour les Nations unies pour le projet *Nous les peuples...* en décembre 2004.

internationales appropriées. Tous les États ont convenu qu'ils devaient respecter l'indissociabilité des droits et rejeter toute perspective de discrimination, de privilège relatif ou de régression en ce qui concerne les obligations de base (logement, alimentation, instruction, soins de santé, eau potable).

Les OMD ne sont qu'un moyen parmi d'autres de faire valoir les droits économiques, sociaux et culturels, lesquels nécessitent une approche globale. En effet, les stratégies d'élimination de la pauvreté ne sont efficaces que si elles s'arriment à une promotion active de la démocratie, y compris au sein des institutions multilatérales et de la citoyenneté active à tous les niveaux.

Le présent document examine les aspects politiques des OMD sous trois angles. Le premier situe les OMD par rapport aux enjeux mis en lumière au Sommet de 1992 tenu à Rio sur le développement durable, au Sommet de Vienne sur les droits de l'homme et le développement, au Sommet social de Copenhague en 1995 et à la Conférence mondiale des femmes à Beijing en 1995. Y sont exprimées certaines réserves quant à l'efficacité de ces objectifs comme stratégie de progrès soutenu dans la lutte contre la pauvreté et pour la justice mondiale, dans le contexte des obligations internationales relatives aux droits de la personne. La deuxième partie porte sur le financement des OMD et sur les l'incidence de diverses propositions visant un financement accru des mesures de réduction de la pauvreté jusqu'en 2015 et au-delà. Enfin, dans la troisième partie, nous nous pencherons sur le bilan du Canada relativement aux obligations des donateurs énoncées à l'objectif huit. Chacune de ces sections exprime l'essentiel des idées et conclusions exprimées dans les documents dont elle s'inspire² et peut être lue séparément.

PREMIÈRE PARTIE :

LES ENJEUX POLITIQUES DES OMD

RELATIVEMENT À L'ÉLIMINATION DE LA PAUVRETÉ

1.1 L'origine des OMD

En 1996, à la suite de plusieurs conférences de l'ONU, les pays bailleurs de fonds ont adopté de leur propre chef un plan d'action intitulé *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, qui jette les fondements de sept des huit OMD. Il ne s'y trouve aucun échéancier ni engagement visant l'adoption de programme d'habilitation relativement à l'endettement, au commerce, à la révision des ajustements structurels imposés par les bailleurs de fonds ni au financement de l'APD, sujets de grande importance pour les pays en développement. En fait, ces derniers n'ont eu aucun apport dans la définition des objectifs du *Rôle de la coopération*, ni dans l'évaluation des progrès par la suite. Entre 1996 et 2000, le document a été sévèrement critiqué par la société civile, qui le considérait comme une tentative délibérée des gouvernements des pays développés d'éluder les problèmes structurels plus épineux d'iniquité dans les relations économiques et au besoin urgent d'une réforme des structures décisionnelles mondiales.

² Certaines affirmations trouvées dans la présente synthèse sont étayées par les notes de bas de page des documents plus étoffés dont elles sont tirées.

En septembre 2000, la *Déclaration du millénaire* marque le retour vers un consensus politique. Entérinée par tous les chefs d'État, elle énonce des objectifs dans sept sphères d'activité : 1) paix, sécurité et désarmement, 2) développement et élimination de la pauvreté, 3) protection de l'environnement commun, 4) droits de l'Homme, démocratie et bonne gouvernance, 5) protection des groupes vulnérables, 6) satisfaction des besoins spéciaux de l'Afrique, 7) renforcement de l'Organisation des Nations unies. Les engagements pris à cet égard découlent de valeurs et de principes communs énoncés au début de la déclaration : liberté, égalité, solidarité, tolérance, respect de la nature et partage des responsabilités.

À l'article trois, les signataires de la *Déclaration du millénaire* déclarent :

« Nous ne ménagerons aucun effort pour délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant [...]. Nous sommes résolus à faire du droit au développement une réalité pour tous et à mettre l'humanité entière à l'abri du besoin. » (par. 11)

Cet engagement nécessite une attention concertée à l'égard de l'éventail des problèmes d'équité et de droits signalés par la *Déclaration*. Or, depuis 2000, l'ONU et les bailleurs de fonds se concentrent presque exclusivement sur un ensemble réduit d'objectifs mesurables. Ces objectifs reprennent sensiblement ceux qui avaient été énoncés par les donateurs dans *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, auxquels s'est ajouté un vague engagement relatif au partenariat mondial pour le développement (objectif huit). En 2002, les OMD ont fait partie intégrante du consensus officiel de deux autres conférences de l'ONU : la Conférence sur le financement du développement de Monterrey et le Sommet mondial sur le développement durable de Johannesburg.

Toutefois, les OMD représentent-ils un « consensus » international et une stratégie suffisante sur lesquels peuvent s'appuyer les campagnes visant à réduire concrètement et durablement la pauvreté dans le monde et à faire prévaloir la justice pour la majorité pauvre dans le Sud ?

1.2 Les OMD comme stratégie d'élimination de la pauvreté

Pour nombre d'intervenants, dont Aileen Carroll, ministre canadienne de la Coopération internationale, le consensus international autour des OMD oblige tous les gouvernements à « modifier radicalement [leurs] interventions visant à favoriser le développement humain ». Les OMD ont ceci d'unique qu'ils constituent le premier pacte mondial entre les chefs d'État des pays développés et des pays en développement, de concert à l'ONU, avec la Banque mondiale et le FMI. Mais beaucoup d'intervenants de la société civile ont peine à croire que les OMD cherchent effectivement à « modifier radicalement » quoi que ce soit. Le projet *Nous les peuples...*, à l'issue d'un sondage mené auprès des organisations de la société civile du monde entier, signale que celles-ci se consacrent de plus en plus aux OMD, mais souvent par un « engagement critique ». Quelles sont leurs réserves ?

1.2.1 Dans quelle mesure les OMD permettront-ils de réduire la pauvreté absolue ?

Il est clair que les OMD arriment solidement l'élimination de la misère et l'avancement des droits sociaux au programme d'action international. Mais en même temps, le premier l'objectif limite considérablement celui de mettre fin à la pauvreté et l'obligation de « n'épargner aucun effort » par ses deux objectifs chiffrés, à savoir réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion des personnes touchant moins de 1 \$ par jour, et réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion des personnes qui souffrent de la faim.

En ce qui concerne la faim, l'objectif convenu par tous les pays à la conférence de Rome sur l'alimentation en 1994 était de réduire de moitié le **nombre** d'affamés (880 millions) de 1990 à 2015. Ainsi, 440 millions de personnes seraient soulagées de la faim à l'échéance. Mais selon le libellé des OMD, qui vise la réduction de moitié de la **proportion** des affamés, on estime qu'il restera 605 millions de personnes souffrant de faim ou de malnutrition en 2015, ce qui fait qu'on aura réduit de 280 millions seulement le nombre d'affamés en 25 ans.

De même, compte tenu de l'augmentation de la population, le fait de réduire la **proportion** des personnes qui vivent avec moins de 1 \$ par jour en 2015 par rapport à 1990 se traduira par une réduction totale de seulement 230 millions de personnes. Autrement dit, il est probable que si on « réussit » à atteindre le OMD, il restera encore nettement plus que 900 millions de personnes vivant dans la misère en 2015 (contre 1,3 milliard en 1990). Voilà un objectif bien modeste pour un plan de 25 ans préconisé par des pays qui comptent « n'épargner aucun effort »!

1.2.2 Le décompte des pauvres : aspects politiques et méthode

Certains chercheurs remettent en cause le chiffre de 1 \$ par jour comme indicateur de pauvreté. À partir d'un seuil de pauvreté médian basé sur les seuils de pauvreté nationaux, le PNUD estime qu'entre 1,4 et 1,9 milliard de personnes vivaient dans la pauvreté en 2001, plus d'une décennie après 1990. En outre, tous les calculs sont basés sur la moyenne du revenu familial, qui passe sous silence la pauvreté des femmes vivant dans un ménage dont le revenu moyen est supérieur au seuil de la pauvreté.

Le chiffre de 1 \$ retenu par la Banque mondiale comme indicateur de pauvreté extrême ne tient pas compte des inégalités croissantes résultant des politiques de la Banque qui favorisent la mondialisation et la libéralisation économiques. La réduction de la proportion des pauvres dans les statistiques permettra aux dirigeants du monde développé de prétendre que la mondialisation aide ces derniers. Cependant, de tels progrès peuvent masquer de la marginalisation et de la pauvreté croissante qui sont le lot de millions de personnes dans la plupart des pays en développement, ainsi que la pauvreté structurelle chronique dans le Nord.

Plus de 150 États ont ratifié le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et ont donc l'obligation de s'attaquer au problème de la pauvreté d'une manière qui soit participative et non discriminatoire, qui ne privilégie pas certains groupes au détriment d'autres et qui se traduise par des progrès pour toutes les couches de la société grâce à l'apport du maximum de ressources disponibles. Les OMD et leurs indicateurs ne tiennent pas compte de ces obligations. Il pourrait s'ensuivre que les pauvres qui resteront en 2015 connaîtront une pauvreté encore plus abjecte. Beaucoup de personnes vivent à la limite de la pauvreté absolue, se

retrouvant alternativement d'un côté à l'autre au cours de leur vie. Mais le nombre de pauvres est estimé à moins 420 millions, le nombre de personnes vivent dans une pauvreté chronique. On peut s'attendre que si les pays s'empressent de maximiser les résultats touchant le premier OMD, ces personnes ne recevront pas l'attention urgente dont ils ont besoin et constitueront en 2015 une grande proportion des pauvres qui auront été oubliés.

1.2.3 Chronique d'un échec annoncé : Analyse des problèmes posés par la poursuite des OMD

Les OMD permettent sans doute de centrer l'attention sur les difficultés des pays pauvres. Mais ils sont aussi arbitraires, focalisant l'attention politique sur des objectifs **mondiaux**, au détriment des priorités réalistes établies par chaque pays. Plusieurs pays sont certes bien placés pour atteindre les objectifs. Cependant, l'échec de nombreux autres, particulièrement en Afrique, pourrait très bien renforcer l'idée selon laquelle la pauvreté est inéluctable, peu importe les ressources qu'on y consacre.

Les OMD sont-ils carrément irréalistes pour maints pays ? Des études citées dans le document principal indiquent que la collectivité internationale « demande à ces pays d'atteindre un rendement équivalant à celui qu'ont affiché les pays les plus performants du monde au cours des 50 dernières années ». De fait, en l'absence de réformes radicales pour une plus grande équité de la part des pays développés, au-delà de l'augmentation de l'aide étrangère, le fait de se concentrer uniquement sur les OMD risque de mettre les pays pauvres et les collectivités démunies dans une situation où ils se verraient reprocher leur « incapacité » à réaliser l'impossible. La question ne devrait pas être de savoir si tel ou tel pays réussira ou non à atteindre un objectif. Il s'agit plutôt de prendre des mesures nationales et mondiales découlant d'une appréciation démocratique de la contribution de chaque pays, au respect des droits internationaux de la personne, pour cibler un progrès **soutenu** maximal dans la lutte contre la pauvreté.

1.2.4 Renforcement des politiques économiques aptes à réduire la pauvreté

En se concentrant exclusivement sur les OMD et leurs indicateurs, la communauté internationale tient en grande partie pour acquis qu'un modèle de croissance permettra d'améliorer les grands indices sociaux de la pauvreté. Il est évident que l'éducation et la santé sont des droits essentiels pour les pauvres. Or, les OMD laissent dans l'ombre l'importance de choisir les politiques économiques les plus efficaces susceptibles d'influer sur les dimensions sociales de la pauvreté. La croissance économique doit viser à procurer aux pauvres un gagne-pain en améliorant leurs moyens, y compris par l'accès à un financement local et aux marchés locaux. Cette croissance doit aussi produire des emplois, dans l'économie officielle autant que dans l'économie parallèle, qui respectent les droits fondamentaux du travail.

L'adoption de politiques agricoles appropriées constitue un facteur de progrès déterminant vers la réalisation du premier objectif du millénaire, qui porte sur la faim et la pauvreté. En effet, la majorité des pauvres sont des paysans et la majorité sont aussi des femmes qui vivent de la production de vivres et de la vente de ces derniers sur le marché local. L'augmentation du soutien accordé à la petite agriculture dans les pays pauvres où 60 p. 100 à 80 p. 100 de la population vit de cette activité est essentielle au progrès de la lutte contre la faim et la pauvreté.

L'orientation actuelle misant sur les approches scientifiques et mercatiques du développement agricole à grande échelle, dans les pays en développement comme dans les pays développés, ainsi que l'importance grandissante des modèles basés sur l'exportation et la domination des grandes entreprises, sont en grande partie vouées à l'échec pour les pauvres.

1.2.4 Droits, capacités et égalité des citoyens dans les démarches de réduction de la pauvreté

Pour réduire la pauvreté, il faut une approche globale qui renforce la capacité des pauvres et des marginaux à revendiquer leurs droits. Malheureusement, les OMD restent en grande partie muets sur les questions de fond que sont les droits des citoyens et l'autonomisation de l'équité. Ils expriment certes des objectifs concrets, mais en faisant abstraction de la dimension politique indissociable des chances de les réaliser dans maints pays. En effet, la liberté d'exercer les droits politiques et civils est indispensable au respect et à la défense des droits économiques, sociaux et culturels.

L'appauvrissement d'un grand nombre d'habitants du Sud résulte de processus économiques, sociaux et politiques nationaux et internationaux complexes. Par conséquent, toute mesure visant à contrer l'appauvrissement est de nature politique. Les citoyens, en particulier les pauvres et les démunis, doivent jouir de la liberté politique et civique de négocier entre eux, avec leurs dirigeants politiques, avec leurs gouvernements et avec la communauté internationale pour faire adopter des politiques qui favorisent leurs moyens de subsistance et leur assurent un avenir dans leur monde.

Par conséquent, le combat contre la pauvreté ne dépend pas tant de la « volonté politique » des gouvernements donateurs que du renforcement des moyens permettant de résoudre les problèmes d'inégalité de pouvoir, de moyens et d'accès aux ressources pour les personnes qui ne peuvent jamais faire valoir leurs droits : les pauvres, les femmes et enfants démunis, et les autres marginaux. En particulier, les femmes comme moteur du développement brillent par leur absence dans les OMD. Celles-ci les présentent comme des victimes vulnérables, des forces auxiliaires dans la réalisation de certains objectifs, et non comme des agents de développement, revendiquant leurs droits. Ces objectifs généraux laissent dans l'ombre les problèmes d'égalité entre les sexes et ne tiennent compte ni de la réalité ni de l'aspect politique de la répartition inégale du pouvoir et des ressources au sein des ménages. L'égalité et la non-discrimination, de même que la participation et l'autonomisation, qui constituent des droits fondamentaux placés au cœur du vaste programme d'action de 1995 de Beijing, peuvent maintenant être marginalisés au regard des initiatives mondiales de réalisation des OMD.

DEUXIÈME PARTIE : UN PARTENARIAT MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT ET LE FINANCEMENT DES OMD

L'objectif huit, qui exprime l'engagement des gouvernements à l'égard d'un partenariat mondial pour le développement, a été ajouté aux OMD sur le tard. Malgré ses défauts remarquables, il constitue un moyen important d'obliger les pays développés à rendre des comptes. Il a fait l'objet de critiques pour être axé sur la croissance du commerce et l'accès au marché, mais il comporte aussi des engagements importants relativement aux fonds d'aide internationale, sans toutefois mentionner ni l'objectif de 0,7 p. 100 du revenu national brut (RNB) adopté par l'ONU pour l'APD ni aucune échéance.

2.1 Enveloppe d'aide internationale et élimination de la pauvreté : Peut-on « acheter » les OMD ?

2.1.2 Estimation du financement de l'aide consacrée aux OMD

Depuis la conférence de Monterrey sur le financement du développement tenue par l'ONU en 2002, on estime généralement que la réalisation des OMD nécessite 50 milliards de dollars US de plus par année (pour environ 100 milliards de dollars d'aide totale par année). Le Projet du millénaire de l'ONU a fait passer ces projections à 135 milliards en 2006 et 195 milliards en 2015, ce qui représente 0,44 p. 100 du RNB des pays donateurs en 2006 et 0,54 p. 100 en 2015. En 2003, dernière année pour laquelle les chiffres sont connus, les donateurs ont fourni 69 milliards de dollars US, soit 0,25 p. 100 de leur RNB.

2.1.2 L'aide mondiale de 1990 à 2003

Au regard des OMD, les progrès réalisés par les pays du Sud doivent être mesurés en fonction de 1990. Or, les bénéficiaires à cause des coupes ont connu un manque à gagner de plus de 34 milliards de dollars US entre 1990 et 2001 à cause des coupes draconiennes opérées par les donateurs (en dollars constants de 2002), qui se chiffrent à 10 p. 100 globalement en termes réels et à 40 p. 100 pour l'Afrique subsaharienne. Depuis 2002, l'APD amorce une lente remontée, gagnant 13 milliards de dollars US en 2002 et 2003.

Toutefois, ces nouvelles sommes ne sont pas nécessairement consacrées aux OMD. À 69 milliards de dollars US, l'APD de 2003 était en hausse par rapport aux 58,3 milliards de 2002. Cependant, l'inflation et le taux de change expliquent 7,9 milliards d'augmentation, ce qui laisse une progression réelle de 2,9 milliards. De ce dernier montant, les dépenses consacrées à l'Irak représentent plus de 65 p. 100 soit 1,9 milliard, et il ne reste donc que 1 milliard d'augmentation **pouvant** être consacré aux OMD.

2.1.3 Projections pour 2015

Le CAD de l'OCDE a recensé les intentions des donateurs au sujet de l'augmentation de l'APD d'ici 2006. Il estime que l'aide passera à 88,5 milliards de dollars US en 2006 et proviendra principalement des États-Unis, du Royaume-Uni, de l'Italie, de l'Allemagne et de la France. Sur les 22 pays donateurs, 5 allouent actuellement plus de 0,7 p. 100 de leur RNB à l'APD : la Suède (0,79 p. 100), la Norvège (0,92 p. 100), les Pays-Bas (0,80 p. 100), le Danemark (0,84 p. 100) et le Luxembourg (0,81 p. 100). Cinq pays se sont dotés d'un échéancier pour atteindre cet objectif de 0,7 p. 100 : la France (2012), le Royaume-Uni (2013), la Finlande (2010, sous réserve de la conjoncture économique), l'Espagne (2012) et la Belgique (2010). Le Canada s'est engagé à augmenter son APD de 8 p. 100 par année jusqu'en 2010, mais il n'a aucun échéancier visant l'atteinte du 0,7 p. 100 en 2015. Le CCCI calcule qu'en 2010-2011, l'APD du Canada n'atteindra que 0,33 p. 100 de son RNB, ce qui est nettement inférieur au 0,49 p. 100 enregistré au début des années 90.

2.1.4 La qualité de l'aide

On ne peut pas « acheter » la réalisation des OMD, ni l'atteinte d'aucune autre mesure chiffrée de réduction de la pauvreté, simplement en augmentant le budget de l'aide. Aussi l'augmentation des fonds doit-elle s'accompagner d'une réforme fondamentale du régime d'aide internationale; aucun de ces deux volets, à lui seul, ne saurait être efficace pour réduire la pauvreté. En effet, qui dit augmentation ne dit pas forcément amélioration. Dans notre document, nous faisons valoir que la revendication visant « l'accroissement et l'optimisation de l'aide » pour les OMD doit inciter les donateurs à respecter leurs obligations en matière de droits de la personne en maximisant les ressources consacrées aux objectifs et en faisant de la réduction de la pauvreté une priorité par rapport aux considérations immédiates de politique étrangère.

Il est essentiel que les donateurs cessent d'interférer exagérément dans les politiques des gouvernements des pays pauvres. Sinon, il y a tout lieu de s'attendre à ce que les partenaires des pays en développement considèrent les OMD comme une autre série de « diktats » du Nord. Les pays donateurs se servent de l'aide internationale et du désendettement depuis des décennies pour faire adopter leurs propres orientations politiques aux pays pauvres. Ces orientations, généralement appelées « consensus de Washington », prônent la réduction et la privatisation des services gouvernementaux, au détriment des pauvres. Elles favorisent la libéralisation du commerce, ce qui ouvre les marchés des pays en développement aux produits agricoles subventionnés des pays développés et ruinent du coup les agriculteurs pauvres. Elles multiplient les possibilités d'investissement des sociétés transnationales d'exploitation des richesses naturelles d'une manière qui profite peu ou prou aux pays en cause. Ces orientations continuent d'être intimement liées aux conditions arrêtées par les donateurs pour le financement des programmes de poursuite des OMD.

2.1.5 La réalisation des OMD et les conditions imposées par les bailleurs de fonds

Les orientations du « consensus de Washington » imposées par les bailleurs de fonds demeurent au cœur des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP). En effet, les pays pauvres doivent préparer un CSLP et le faire approuver par la Banque mondiale et le FMI pour avoir droit à un prêt ou à une remise de dette. Les CSLP sont de plus en plus considérés les bailleurs de fonds comme des moyens d'atteindre les OMD, qui prétendant à tort que les pays en développement s'en « approprient » la teneur.

Or, les organisations de la société civile contestent les orientations qui sous-tendent les CSLP et doutent ouvertement que les pauvres et les groupes marginaux s'approprient les priorités qui y sont exprimées. L'« appropriation » doit s'appuyer sur des choix sociaux, économiques et politiques déterminés aussi bien par les personnes vivant dans la pauvreté et par les citoyens du pays que par leur gouvernement. Au lieu de favoriser la participation du citoyen, les bailleurs de fonds dépolitisent les affaires publiques en engageant avec des fonctionnaires spécialisés des discussions de nature largement technocratique sur les modalités de reddition de comptes.

Les conditions imposées par les donateurs nuisent à la réalisation des OMD, et ce, de deux façons. Premièrement, elles permettent au FMI et à la Banque mondiale d'orienter l'utilisation de l'aide bilatérale. Ainsi, des ministères de la Santé et de l'Éducation, en Afrique, ont été contraints de respecter des lignes directrices inflexibles du FMI limitant leurs dépenses, pendant que les bailleurs de fonds bilatéraux, l'ONU et les OSC insistaient pour qu'ils augmentent les dépenses consacrées à la lutte contre le sida ou à l'instruction.

Deuxièmement, les donateurs bilatéraux consacrent d'importantes ressources aux ODM par les « approches-programme », qui sont des programmes de soutien budgétaire permettant aux gouvernements de mettre en œuvre leur CSLP ou leurs programmes sectoriels en éducation, santé ou agriculture. Il importe certes d'aider les gouvernements des pays pauvres à fournir des services sociaux équitables et non discriminatoires. Mais les mesures de soutien budgétaire sont également assorties de conditions très strictes, souvent dictées par la Banque mondiale. Les petits donateurs comme le Canada n'ont pas vraiment les moyens d'évaluer de manière indépendante les effets de ces conditions sur la réalisation des objectifs officiels des CSLP ou des OMD.

En résumé, il se pourrait que les conditions et mécanismes associés aux programmes d'aide des donateurs visant l'atteinte des OMD entravent les processus sociaux, économiques et politiques de ces pays, qui sont indispensables à la réalisation de progrès globaux dans la lutte contre la pauvreté.

2.1.6 Aide liée et financement des OMD

Certains donateurs, y compris le Canada, continuent de lier une bonne partie de leur aide aux pays les moins avancés malgré un accord récent du CAD sur le déliement de l'aide. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que cet accord ne couvre ni l'assistance technique ni l'aide alimentaire, qui demeurent fortement liées chez tous les donateurs. Malheureusement, même en recevant une aide déliée les partenaires des pays en développement n'auront pas forcément le loisir de choisir les meilleures options pour l'achat de biens et de services, et encore moins de privilégier leur propre pays ou leur région. Au contraire : le déliement de l'aide profite souvent aux entreprises des pays développés car les contrats de développement suivent alors un processus de soumissions internationales. En fait, la fraction de l'APD qui est effectivement accessible aux partenaires des pays en développement est relativement faible. Dans le *Bilan de l'aide 2000*, on calcule qu'en 1999, ces partenaires n'ont pu utiliser que 37 p. 100 de l'aide bilatérale pour financer des opérations de développement vraiment axées sur les OMD sur le terrain.

2.1.7 Détournement des hausses de l'aide au profit des priorités de politique étrangère

Une part importante des augmentations récentes d'aide internationale n'a pas été consacrée aux OMD mais a plutôt été déviée en fonction des priorités de politique étrangère, notamment la guerre contre le terrorisme et les suites des invasions de l'Afghanistan et de l'Irak. L'affectation de l'aide bilatérale a toujours été très perméable aux intérêts stratégiques des donateurs, surtout pendant la Guerre froide. Certaines OSC voient dans la guerre au terrorisme une nouvelle « guerre froide » ayant des conséquences analogues sur les priorités des bailleurs de fonds. Au CAD de l'OCDE, certains donateurs cherchent à élargir les critères de l'APD en vue d'inclure les ressources consacrées aux aspects militaires des opérations de paix. S'ils réussissent (quoique jusqu'à maintenant, il n'y ait pas consensus), ce virage accentuera inexorablement l'affectation de l'APD en fonction des priorités de politique étrangère, au détriment des OMD.

2.2 Options nouvelles de financement des OMD

Peu importe la valeur pécuniaire de l'aide, tous les programmes des donateurs font passer au second plan les droits des pauvres. C'est pourquoi il serait utile d'examiner de nouvelles options de financement. Ces options doivent tenir compte de l'obligation à la fois de consacrer des ressources financières supplémentaires à l'élimination de la pauvreté et de définir des conditions et des rapports de pouvoir équitables dans l'exécution des programmes.

2.2.1 Mécanisme de financement international (MFI)

Le Mécanisme de financement international (*International Financing Facility*) proposé par le gouvernement du Royaume-Uni aurait pour objet d'accroître l'aide dès maintenant sur la base des garanties données par les donateurs selon lesquelles ils atteindront l'objectif de 0,7 p. 100 avant 2015. Le Mécanisme emprunterait de l'argent sur le marché international des obligations en s'appuyant sur la « caution » des augmentations promises par les donateurs participants et utiliserait ensuite cet argent pour financer dès maintenant des programmes axés sur les OMD. Ce plan risque cependant de miner la capacité des donateurs de poursuivre la lutte contre la pauvreté après 2015, car il faudra alors rembourser une grande partie des emprunts à même les affectations d'aide étrangère. En fait, il repose sur l'hypothèse douteuse selon laquelle les donateurs participants maintiendront leur aide à 0,7 p. 100 ou plus après 2015. Il ne faut pas oublier que 900 millions de personnes vivront encore dans la misère après 2015, et qu'il est peu probable que la plupart des pays africains auront alors atteint les OMD, même selon les scénarios les plus optimistes.

2.2.2 Annulation de la dette

L'annulation de la dette constitue une mesure déterminante pour favoriser le progrès en matière des droits de la personne par les gouvernements des pays pauvres. Les analystes financiers, et maintenant certains gouvernements du G-7, reconnaissent que l'initiative des PPTE n'a pas réussi à régler définitivement le problème de l'exode des ressources du Sud vers le Nord. En 2002, la Banque mondiale a fait savoir que les pays à faible revenu avaient remis plus de 44 milliards de dollars US en remboursement de dette aux institutions financières privées et publiques (sans compter 10,5 \$ milliards de dollars US en versements de bénéfices aux entreprises privées). Cette année, selon les chiffres du CAD, ces mêmes pays n'ont reçu que 30 milliards en aide internationale, pour un déficit de 24,5 milliards de dollars US.

L'annulation permanente et inconditionnelle de la dette pour 52 pays pauvres est non seulement possible mais elle permettrait aussi de dégager des sommes importantes que les gouvernements affecteraient selon leurs propres critères et ceux de leurs citoyens. L'annulation de la dette ne devrait être remise en question que dans les pays qui violent de manière grave et continue le droit international en matière de droits de la personne. Dans l'établissement des priorités visant l'attribution de ces fonds, les créanciers devraient assortir l'annulation de la dette de mesures visant à accroître la reddition de comptes entre les organisations citoyennes intérieures et leurs gouvernements, et non entre ces derniers et les banquiers internationaux et les ministres des Finances du Nord.

Les gouvernements britannique et canadien ont déposé devant les pays du G-7 une proposition de moratoire de 10 ans pour le service de la dette multilatérale **jusqu'en 2015**, comportant annulation de 30 p. 100 à 40 p. 100 de la dette existante. Toutefois, ce plan ne comporte aucun projet d'annulation de la dette après 2015, et les deux pays limitent leur offre à un petit nombre d'États, sans toucher aux conditions de la Banque mondiale et du FMI. Il est intéressant de noter qu'en 2004, les donateurs ont accepté d'annuler 80 p. 100 de la dette de l'Irak, qui totalisait 42 milliards de dollars US, en quelques mois. L'annulation de la dette des pays les plus pauvres est tout aussi possible, moyennant volonté politique.

2.2.3 Autres mécanismes de financement

Au cours des dernières années, plusieurs gouvernements de pays développés, y compris le Canada, ont proposé à titre purement exploratoire l'examen de nouvelles options de financement pour le développement. Lors d'un sommet des chefs d'État sur la faim et la pauvreté tenu par l'ONU en septembre 2004, le président Luiz Inácio Lula da Silva du Brésil et le président Chirac de France, ont lancé avec le Chili et l'Espagne une initiative visant l'instauration de mécanismes originaux de financement recueillir les fonds stables à long terme dont on a instamment besoin pour réaliser les OMD. Parmi les propositions se trouve celle d'une taxe sur les flux internationaux de capitaux, des loteries, ou des prélèvements sur les billets d'avion reflétant le coût des émanations de carbone. Le Parlement de Belgique a récemment proposé une taxe à deux composantes (taxe Tobin-Spahn) dont la première est constituée par une taxe minimale sur les flux de capitaux, et la seconde par une taxe beaucoup plus lourde sur les exodes de capitaux en temps de crise à la suite des attaques spéculatives sur les devises. Dans le cadre d'un système onusien revitalisé, les recettes tirées de ces sources pourraient servir de base à une redistribution plus automatique de la richesse vers les pays en développement en fonction de leur degré de développement et de pauvreté, dont les seules restrictions seraient liées à des violations persistantes et systématiques des droits de la personne par les gouvernements en cause.

TROISIÈME PARTIE :

LE CANADA ET LE PARTENARIAT GLOBAL DE DÉVELOPPEMENT (OBJECTIF HUIT)

Dans la Déclaration du millénaire que les pays signataires s'engagent à « ne ménager aucun effort pour délivrer [leurs] semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant ». L'objectif numéro huit propose quelques indicateurs très modestes pour la mesure des progrès des pays développés, comme « l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté » et un « programme renforcé d'allègement de la dette ». Cependant, ces objectifs, ainsi que les indicateurs qui s'y rattachent (APD net destinée aux pays les moins avancés, proportion de l'APD bilatérale consacrée aux services sociaux de base, déliement de l'APD et désendettement promis aux PPTE), contrairement aux autres OMD, manquent de précision et ne sont assortis d'aucun échéancier. Ils passent sous silence des domaines de réforme de l'APD qui seraient essentiels à l'atteinte des objectifs.

Pour évaluer les résultats du Canada par rapport à l'objectif huit, il faudrait tenir compte de la qualité de l'aide. L'aide supplémentaire consentie depuis 2002 a-t-elle été consacrée à la réduction de la pauvreté et aux OMD ? Ou a-t-elle été réaffectée en fonction des intérêts de la politique étrangère comme la « guerre contre le terrorisme » ? L'accroissement de l'aide internationale canadienne améliore-t-elle la capacité des citoyens des pays en développement à établir leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, ou perpétue-t-elle une influence indue des orientations des donateurs ?

3.1 Bilan de l'aide canadienne

Le bilan du Canada sur les 25 années allant de 1990 à 2015 est incertain jusqu'ici en ce qui a trait au respect des obligations et des engagements relativement aux OMD. L'ACDI a affirmé l'importance centrale des OMD dans l'établissement des grands objectifs et des priorités de l'aide internationale canadienne. Ainsi, celle-ci cible davantage la pauvreté depuis l'adoption des priorités de développement social en 2000. La ministre actuelle a promis que dorénavant l'ACDI se concentrerait encore plus sur la santé – y compris la lutte contre le sida –, l'instruction de base, les structures décisionnelles et le développement du secteur privé. L'enveloppe globale d'aide internationale recommence à être renflouée après les baisses marquées de la fin des années 90. L'initiative du Canada en proposant au G-8 de se concentrer tout particulièrement sur la question de l'Afrique subsaharienne, a été suivi par le Royaume-Uni en 2004. Le ministre des Finances Ralph Goodale a personnellement souscrit aux nombreuses recommandations progressistes du rapport de la Commission sur l'Afrique du Royaume-Uni, et dans son budget de 2005, a prévu une augmentation substantielle de l'aide destinée à ce continent jusqu'en 2008.

Par contre, le Canada ne fournit pas sa juste part compte tenu de sa richesse croissante et de la saine situation budgétaire de son gouvernement. Ainsi, les augmentations qu'il prévoit porteront l'aide internationale à 0,33 p. 100 de son revenu national brut (RNB) d'ici à 2010, ce qui ne représente même pas la moitié de l'engagement, pris depuis longtemps, d'atteindre 0,7 p. 100 du RNB. Par ailleurs, la qualité de l'aide internationale canadienne, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle elle rejoint les pauvres et les marginaux, demeure préoccupante. L'ACDI semble se soustraire à l'engagement qu'elle a pris récemment de privilégier l'agriculture et le développement rural, secteurs si importants pour les pauvres de la campagne. Officiellement, il est question d'appropriation locale des stratégies de développement, mais une bonne partie de l'aide est toujours liée. Les responsables appuient les approches-programme de concertation entre gouvernements donateurs et gouvernements bénéficiaires, mais on impose de nombreuses conditions quant aux orientations politiques de ces derniers, qui doivent prendre des « engagements » en échange de l'argent destiné à la réalisation des OMD. Le gouvernement n'a pas indiqué qu'il comptait assouplir son régime de conditionnalités comme l'a fait récemment le DFID et comme le recommande le rapport de la Commission pour l'Afrique.

3.1.1 L'APD canadienne n'atteint pas l'objectif de 0,7 p. 100 adopté à l'ONU

En 2002, la courbe descendante rapide qu'avait connue l'APD canadienne entre 1994 et 2000 a été inversée. Des augmentations annuelles de 8 p. 100 sont garanties d'ici 2010. Pourtant, l'APD canadienne aura passé de 0,45 p. 100 du revenu national brut en 1990 à 0,33 p. 100, selon les prévisions, en 2010. Si les augmentations de 8 p. 100 étaient maintenues jusqu'en 2015, l'aide internationale canadienne atteindrait 0,37 p. 100 du RNB, ce qui est encore loin de l'objectif de 0,7 p. 100 fixé à l'ONU. En fait, ce dernier pourcentage pourrait être atteint avant 2027.

Bien qu'appréciées et attendues depuis longtemps, les augmentations récentes de l'aide canadienne ne permettent toujours pas au Canada de fournir sa juste part des nouvelles ressources requises par la réalisation des OMD. En effet, en 2010, il lui manquera environ 5 milliards de dollars pour atteindre les OMD. Si le Canada veut contribuer sa juste part (3 p. 100) des 50 milliards de dollars US nécessaires à l'échelle internationale, l'objectif de 0,7 p. 100 fixé à l'ONU, requiert du Canada des d'augmentations annuelles de 15 p. 100 jusqu'en 2015. Ce plan procurerait les ressources prévisibles nécessaires à l'atteinte des OMD et à l'accélération de la lutte contre la pauvreté. En fait, les ajouts ponctuels consentis par le gouvernement à chacun des exercices financiers de 2001 à 2004 ont porté les augmentations réelles à un chiffre variant entre 12 p. 100 et 18 p. 100. Par conséquent, les augmentations proposées ici ne contreviennent pas aux principes de prudence budgétaire du gouvernement.

3.1.2 Concentration moins prononcée de l'aide internationale canadienne sur les pays les moins avancés

Le Canada n'a pas amélioré la concentration de son aide sur les pays les moins avancés (PMA) depuis 1990. En 2002, moins de 27 p. 100 de l'aide internationale canadienne était destinée à ces pays, contre 31 p. 100 en 1990. En 2002, notre pays se classait 10^e, sur 22 donateurs, quant au degré de concentration de son aide sur les PMA. Environ 45 p. 100 de l'aide internationale canadienne est consacrée aux pays à faible revenu, ce qui comprend les PMA. En décembre 2002, le gouvernement a annoncé qu'il concentrerait ses nouvelles ressources d'aide sur neuf pays : Honduras, Bolivie, Bangladesh, Éthiopie, Tanzanie, Mozambique, Ghana, Mali et Sénégal; tous ces pays sauf le Honduras et la Bolivie sont considérés comme des pays à faible revenu. On s'attend que dans l'énoncé de politique internationale de 2005 le gouvernement modifie la liste des pays privilégiés.

3.1.3 Concentration accrue de l'aide internationale canadienne sur l'Afrique subsaharienne

La pauvreté absolue continue de progresser au même rythme que la population en Afrique subsaharienne, région la moins susceptible d'atteindre les OMD. L'aide internationale canadienne destinée à l'Afrique subsaharienne continue d'augmenter substantiellement par rapport au total de l'APD canadienne, passant de 25 p. 100 en 2000 à 32 p. 100 en 2002. L'aide destinée à l'Afrique aura plus que doublé en 2008, année où elle devrait représenter environ 50 p. 100 des décaissements de l'aide internationale canadienne. Sur le plan sectoriel, cette aide a également été réorientée en fonction des domaines pertinents à la réduction de la pauvreté. Par exemple, les dépenses affectées à l'instruction, à la santé et à l'agriculture ont augmenté rapidement, passant de 37 p. 100 des dépenses destinées à l'Afrique en 2000 à un peu plus de 50 p. 100 en 2003.

3.1.4 Amélioration des affectations sectorielles au profit des services sociaux de base

Un des indicateurs signalant le degré d'engagement du Canada à l'égard des OMD est la mesure dans laquelle son programme d'aide concentre sur les services sociaux de base dans le cadre d'une stratégie globale de réduction de la pauvreté. Au début des années 90, les affectations de l'ACDI destinées à la satisfaction durable des besoins humains fondamentaux étaient estimées à environ 13 p. 100 des dépenses d'APD de l'ACDI seulement. L'ACDI ne s'est

jamais doté d'une stratégie claire de réduction de la pauvreté. Mais en 2002, ses dépenses visant les quatre priorités de développement social représentaient plus de 25 p. 100 de son budget annuel. Les dépenses consacrées à l'instruction de base par l'intermédiaire des directions générales des programmes bilatéraux et de la Direction générale du partenariat canadien de l'ACDI ont plus que doublé de 1996 à 2002, les dépenses consacrées aux services de santé élémentaires ayant augmenté de 40 p. 100. En 2004 et 2005, le gouvernement a fait des contributions importantes au Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme, la tuberculose et la polio.

3.1.5 Réduction de l'importance accordée à la société civile dans l'exécution des programmes d'aide

Les gouvernements jouent un rôle central dans la réalisation des OMD et dans la réduction de la pauvreté. Mais le rôle des organisations de la société civile est tout aussi essentiel pour favoriser l'esprit d'innovation et la responsabilisation des gouvernements et aider les pauvres et les marginaux à revendiquer leurs droits. Or, les OSC jouent un rôle de moins en moins important dans l'aide internationale canadienne, surtout en ce qui a trait aux nouvelles approches-programme mettant à contribution les gouvernements bénéficiaires (voir plus loin). Selon les calculs du CCCI, les sommes dépensées par l'ACDI dans le cadre de partenariats avec les OSC ont diminué de 6 p. 100 au cours des trois années allant de 1999-2000 à 2002-2003. Cette réduction a été particulièrement prononcée dans les directions générales de programmes bilatéraux, se chiffrant à 25 p. 100 pour ces trois exercices. Il est demandé instamment à l'Agence de préciser avec ses partenaires de la société civile canadienne et du Sud le mode de collaboration avec les organisations de la société civile qui permette d'atteindre leurs objectifs communs de réduction de la pauvreté et de réalisation des OMD.

3.1.6 L'aide internationale canadienne liée demeure importante

En 2003, le Canada se classait 17^e parmi les 18 bailleurs de fonds faisant rapport au Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE pour ce qui est de la proportion de l'aide bilatérale liée à des achats de biens et de services du pays donateur. Cette proportion s'est cependant améliorée, passant de 60 p. 100 en 1990 à 46 p. 100 en 2003. Le Canada a mis en application l'accord du CAD de 2002 sur le déliement de l'aide pour les pays les moins avancés. Également en 2002, la ministre de la Coopération internationale a obtenu un pouvoir discrétionnaire plus grand pour déterminer la situation liée à l'échelle de l'aide internationale. La grande exception concerne l'aide alimentaire, qui demeure liée à 90 p. 100. Soulignons qu'aucun bailleur de fonds ne compte le recours – considérable – à l'assistance technique dans ses rapports sur l'aide liée. Pour maints donateurs, le fait d'inclure cette assistance augmenterait de beaucoup le pourcentage de l'aide liée – de 47 p. 100 à 67 p. 100 en 2003 dans le cas du Canada. Par ailleurs, le déliement de l'aide ne profite pas nécessairement aux partenaires des pays en développement ni aux entreprises de leur région. En effet, les règles imposées par les accords de commerce et par les donateurs limitent la possibilité pour les partenaires des pays en développement de privilégier les fournisseurs locaux. À cause de l'aide liée et d'autres facteurs, la part de l'aide bilatérale canadienne qui est directement gérée par les partenaires des pays en développement était beaucoup plus faible en 2002 (34 p. 100) qu'en 1990 (60 p. 100).

3.2 Optimisation de l'APD canadienne

3.2.1 Recours accru aux approches-programme

En 2002, le gouvernement a instauré des réformes visant à améliorer l'efficacité de l'aide, notamment en abandonnant progressivement les approches-projet au profit des approches-programme. Depuis lors, on observe une augmentation remarquable de l'aide internationale canadienne consacrée à des programmes conjoints avec d'autres donateurs, du soutien budgétaire général accordé à des gouvernements de pays en développement et du financement de programmes sectoriels en santé, éducation et agriculture, autant de domaines importants pour la réalisation des OMD. Par exemple, 60 p. 100 de l'aide de l'ACDI destinée à l'Afrique passera par ces mécanismes en 2006. Le Canada, de même que d'autres grands donateurs, compte améliorer l'orientation de ces programmes pays en adaptant leur aide à leurs cadres stratégiques respectifs de lutte contre la pauvreté (CSLP).

Il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des approches-programme au regard de la réduction durable de la pauvreté (voir *Deuxième partie*). Cependant, en adoptant cette approche pour l'aide visant les OMD, l'ACDI accepte en grande partie le rôle de « portiers » que se donnent le FMI et la Banque mondiale, ainsi que les dizaines de conditions relatives aux orientations politiques, les « mesures préalables » et les résultats exigés par ces institutions dans le cadre de leurs mécanismes de financement. Compte tenu de l'intérêt renouvelé qu'il porte aux structures décisionnelles, le Canada n'a pas encore constaté que cette pléiade de conditions a des conséquences politiques et économiques perverses en érodant la responsabilité des gouvernements face à leurs citoyens. Dans l'approche-programme, l'ACDI devrait améliorer sa propre capacité à faire des investissements ciblés dans des domaines comme l'égalité homme-femme, l'instruction de base, le soutien de la société civile ou les moyens de subsistance agricoles.

3.2.2 Détournement de l'aide en fonction de la politique étrangère

Il est indéniable que l'aide internationale canadienne est de plus en plus détournée de son but premier pour des motifs de politique étrangère, en particulier dans la foulée de la « guerre contre le terrorisme », au lieu d'être consacrée à la réduction durable de la pauvreté. Ainsi, 30 p. 100 de l'augmentation de l'aide observée entre 2001 et 2003 a été allouée à l'Afghanistan et à l'Irak. Le Canada joint sa voix à celle de certains donateurs du CAD qui souhaitent élargir les critères de définition de l'aide internationale. En effet, dans ce monde obnubilé par la sécurité, certains bailleurs de fonds voudraient que des ressources destinées aux aspects militaires et sécuritaires des opérations de paix soient considérées comme de l'aide internationale. Dans cette optique, quelle proportion de l'initiative canadienne de « paix et sécurité » de 500 millions de dollars prévue dans le budget de 2005 sera considérée comme de l'APD canadienne ?

Les organisateurs de la campagne canadienne *Abolissons la pauvreté* souhaitent l'adoption d'une loi désignant la *réduction de la pauvreté* comme objet unique de l'APD canadienne. Conformément à ce mandat, l'aide canadienne serait accordée d'une manière conforme aux obligations du Canada en matière de droits de la personne dans le respect des perspectives des personnes vivant dans la pauvreté. Un cadre axé sur les droits de la personne donnerait priorité au renforcement des capacités des organisations civiles et des gouvernements, au même titre, pour assurer un effort maximum visant à concrétiser les droits sociaux, économiques et culturels des citoyens des pays les plus pauvres. Les OMD ne sont pas les seuls indicateurs de succès.