

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT : NOUVELLES ORIENTATIONS POUR L'UE ET LE CANADA ?

par Alexandra Ricard et Francis Clermont

Il existe une convergence certaine des différents pays donateurs vers certains objectifs internationaux de développement. Ce consensus signifie-t-il un alignement de tous les pays donateurs à une nouvelle orientation unique des politiques de développement en matière d'aide publique au développement (ADP) ?

L'établissement d'objectifs internationaux ainsi qu'une vision plus globale du développement découle d'un travail de réflexion et de négociations entamé durant les années 1990. L'évolution du concept de développement a permis l'émergence d'un nouveau modèle "intégré" de développement appuyé par l'ensemble des institutions internationales, des pays donateurs ainsi que les pays en voie de développement.

Ce nouveau modèle englobe les principaux objectifs internationaux de développement ainsi que des principes d'efficacité du développement. Axé sur les résultats réels de l'ADP plutôt que sur le poids financier de cette aide, ce modèle favorise également les partenariats étroits entre les pays donateurs ainsi qu'entre ces derniers et les pays bénéficiaires. Une vision globale du développement implique également une recherche de cohérence entre les politiques et projets des différents donateurs, donc une meilleure coordination, ainsi qu'un souci d'une prise en charge locale. Les pays bénéficiaires doivent participer à l'élaboration des stratégies de développement ; une meilleure connaissance des besoins locaux assure une plus grande efficacité des programmes d'assistance. Ce nouveau modèle privilégie également une approche sectorielle. Cette dernière offre un cadre d'intervention propice aux partenariats entre pays donateurs.

Ce nouveau modèle intégré du développement a été adopté aussi bien par les États-Unis et le Canada que l'UE. Ainsi, ces pays partagent à la fois des objectifs de développement communs ainsi que les principes clé dans la façon dont l'aide est fournie et utilisée. Il est particulièrement délicat de tracer les divergences dans l'acheminement de l'ADP depuis l'adoption par l'ensemble des pays donateurs d'objectifs communs. Il demeure que ce consensus masque la divergence de valeurs entre l'approche américaine de celle européenne.

Éléments de divergence entre le Canada, les États-Unis et l'UE

L'approche sectorielle

L'approche sectorielle poursuit l'objectif principal d'efficacité. Les pays donateurs tendent donc à se spécialiser dans certains secteurs et délaissent certains programmes d'assistance qui ne s'intègrent pas adéquatement à l'approche sectorielle. Dans une certaine mesure, l'approche sectorielle permet de répartir les principaux objectifs de développement selon un degré d'importance à chacun des pays. La réduction de la pauvreté constitue l'objectif fondamental. Ainsi, l'ensemble des objectifs sont intégrés à la réduction de la pauvreté aussi bien aux États-Unis, dans l'UE qu'au Canada. Toutefois, la dimension sociale et commerciale, bien que toutes deux justifiées par la poursuite de la réduction de pauvreté, prennent une importance inégale au sein des programmes d'assistance de ces trois pays.

Canada

L'ACDI, qui est la principale agence faisant la gestion de l'ADP, axe principalement sa programmation la bonne gouvernance et consacre une large part de l'ADP à la satisfaction des besoins humains fondamentaux. Exprimant la position du Canada à ce sujet, l'ACDI encourage le développement de nombreux partenariats avec d'autres pays donateurs et des agences multilatérales. L'objectif fondamental de l'ACDI est de soutenir le développement durable afin de réduire la pauvreté. La satisfaction des besoins humains fondamentaux constitue un préalable à tout développement possible. Les domaines appuyés par l'ACDI sont la gouvernance, le renforcement des institutions ainsi que les secteurs sociaux. L'ACDI a délaissé les projets d'infrastructures matérielles. L'ACDI a accru sa concentration sectorielle en déterminant quatre secteurs prioritaires du développement social énoncés dans le document *Priorités de développement social du Canada : Un*

cadre d'action (éducation de base, santé et nutrition, lutte contre le Sida, protection des enfants). L'ACDI justifie l'importance accordée aux secteurs sociaux par le fait que les investissements faits dans les secteurs sociaux sont plus productifs que ceux faits dans d'autres domaines. On peut penser au domaine commercial. Ainsi, les effets des investissements dans les secteurs sociaux sont à la fois immédiats et à long terme. Malgré l'importance accordée aux secteurs sociaux, l'ACDI reconnaît le rôle fondamental joué par le secteur privé dans le développement et la réduction de la pauvreté. Le développement du secteur privé fait partie des six objectifs de l'ACDI en matière d'APD. Le développement du secteur privé représente en moyenne 15% des dépenses de l'Agence, cet objectif est donc le troisième en importance. Toutefois, la programmation en ce domaine manque de clarté, l'énoncé des objectifs généraux étant inexistant.

L'Union européenne

Elle a concentré son aide dans certains secteurs prioritaires. Ces objectifs fondamentaux étant la réduction de la pauvreté et l'intégration des pays en développement (PED) à l'économie mondiale. L'un des objectifs prioritaires est d'établir un lien entre le commerce et le développement. Étant donné l'importance de l'APD fournie par l'UE aux PED ainsi que l'importance de leurs rapports commerciaux, l'UE accorde une grande importance au commerce, tout comme les États-Unis. L'orientation de l'aide au développement des échanges commerciaux se fait en fonction d'une croissance économique certes, mais qui s'intègre au développement durable et aux objectifs d'intégration des PED à l'économie mondiale. Étant le principal partenaire commercial et donneur d'APD, l'UE jouit d'une très grande crédibilité auprès des PED. L'UE a élaboré une approche intégrée en matière de développement des échanges, encourageant le dialogue entre les partenaires. L'UE tente d'intégrer le développement commercial au développement social et non l'inverse; elle accorde une priorité aux secteurs sociaux. Le lien entre ces derniers et le commerce ainsi que les réformes macroéconomiques est plus clairement énoncé qu'au Canada. Elle a renouvelé les accords ACP à Cotonou et accorde une importance particulière aux pays de la région méditerranéenne avec les accords Euro-Med.

États-Unis

Leur orientation en matière d'APD est clairement énoncée. Le développement social découle du développement commercial. Ainsi, les IDE, le commerce et l'utilisation de l'épargne locale jouent un rôle encore plus déterminant sur le développement que l'aide publique. L'augmentation de l'APD annoncée par le Président dans le cadre du *New compact for development* est conditionnelle sous deux aspects. D'abord, l'APD sera concentrée sur les pays adoptant de bonnes politiques et la moitié de cette aide sera remise sous forme de dons. Un objectif fondamental de la politique américaine est le développement et le renforcement des capacités des pays bénéficiaires. Ces capacités sont autant institutionnelles, législatives et réglementaires que relatives aux ressources humaines et matérielles (infrastructures). Les États-Unis ont mis sur pied un programme intitulé *Building trade-related capacity*. Plusieurs accords préférentiels existent (Bassin des Caraïbes-Pays andins) et les États-Unis ont mis sur pied l'AGO (Afrique).

Building trade-related capacity

Le renforcement des capacités ou des conditions propices au développement commercial, fait partie des recommandations du CAD (OCDE). L'intégration de cette nouvelle approche au sein des agences des trois pays étudiés permet de bien saisir leurs divergences en matière d'ADP. En effet, concernant l'importance accordée aux secteurs sociaux, USAID intègre ces derniers dans un programme plus vaste visant le développement commercial. L'objectif central de l'APD américaine est avant tout commercial, c'est-à-dire l'ouverture de nouveaux marchés pour leurs propres débouchés. Le développement social permet de maintenir une stabilité sociale et permet surtout de développer les ressources humaines et matérielles nécessaires. Cette approche permet avant tout la convergence des différents secteurs (environnement, éducation, santé, etc.) sous une même mission : le développement commercial. Au Canada, le développement des "capacités commerciales" est une composante des stratégies de développement du secteur privé alors que les "capacités institutionnelles" sont intégrées aux programmes de développement de la bonne gouvernance. Ainsi, le développement social demeure distinct et non soumis aux considérations purement économiques. Dans l'UE, les secteurs de promotion du commerce ainsi que celui du développement du secteur privé ont fusionnés sous les programmes de renforcement des capacités.

Importance de l'APD versus l'IDE

Bien que les dirigeants de l'UE reconnaissent l'importance de l'IDE, ils admettent également les rôles distinctifs de l'APD par rapport aux IDE. Ainsi, l'augmentation dans le premier ne signifie pas une diminution dans le deuxième. Au contraire, les États-Unis affiche clairement leur vision par rapport à l'APD. L'investissement privé est à leurs yeux le principal levier de développement, l'APD demeure nécessaire seulement là où l'investissement privé est absent. Le Canada semble partagé sur cette question. Reconnaisant les limites de l'efficacité de l'APD, sa principale agence fait la promotion du développement social comme étant sa priorité. Toutefois, l'importance du commerce et du secteur privé est appuyée largement. La promotion du commerce se fait principalement par le Bureau de promotion du commerce du Canada qui agit en tant qu'agence non gouvernementale financée par l'ACDI et a des dirigeants issus du secteur privé canadien.

La conditionnalité

La position du Canada est partagée. Si les intervenants de l'ACDI admettent la conditionnalité comme étant un outil efficace pour encourager le changement, ils admettent également que le refus de contributions financières à certains pays, donc leur marginalisation du marché mondial, peut nuire à l'équilibre et à l'efficacité du système multilatéral. La sélection des pays admissibles à l'APD canadienne répond aux critères du CAD (OCDE). Les États-Unis sont pour leur part clairement déterminés à utiliser leur appui financier de façon conditionnelle aux réformes entreprises par les pays bénéficiaires. De leur côté, mis à part le respect des droits de l'homme et d'autres questions fondamentales telles que le respect des standards de qualité internationaux des biens importés, l'UE ne semble pas rattacher de conditions contraignantes à l'acheminement de l'APD (le document *Tout sauf les armes dans le domaine commercial* illustre cette position et sert de modèle à l'OMC).

L'UE comme le Canada soumettent aussi bien leur aide publique au développement que leurs régimes préférentiels non réciproques à certaines conditionnalités, notamment le respect des droits de l'Homme, de la démocratie et des standards sanitaires, phyto-sanitaires, de propriété intellectuelle convenus par l'OMC. L'UE et le Canada sont aussi en faveur d'une imposition de certaines restrictions aux pays bénéficiaires ne répondant pas aux conditions, mais ne favorisent pas l'élimination totale de l'aide ou la suspension totale des régimes préférentiels, afin d'aider ces pays à atteindre les conditions voulues et ainsi éviter tout déséquilibre du système international. De plus, l'approche sectorielle adoptée et soutenue par l'UE et le Canada implique une forme de conditionnalité implicite. Les États-Unis imposent pour leur part de nombreuses autres conditions qui ne sont pas reliées directement au commerce et au développement mais qui répondent à d'autres intérêts. Afin

d'être éligible au régime préférentiel de l'AGOA, chaque pays doit être certifié par le Gouvernement américain sur la base d'une longue liste de critères: progrès vers l'établissement d'une économie de marché et d'un système de droit, l'élimination des barrières aux investissements et aux exportations américaines, l'adoption de politiques visant à réduire la pauvreté, la corruption et le respect des droits des travailleurs. Finalement, ce pays ne doit pas être engagé dans des activités qui menacent la sécurité nationale ou les intérêts de la politique étrangère américaine, ne pas commettre de violations graves des droits humains ou soutenir des activités terroristes. Dix pays ont été jugés inéligibles au programme (Angola, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, République du Congo, Guinée équatoriale, Gambie, Libéria, Togo, et Zimbabwe). De plus, alors que le WTO Enabling clause affirme que les régimes préférentiels en faveur des PMA doivent être non réciproques, les États-Unis imposent la condition suivante : le pays bénéficiaire sera exclu de l'accord s'il reçoit des prêts d'un autre pays pouvant avoir des effets négatifs sur le commerce américain. Cette condition sous-tend une forme de réciprocité imposée.

Aide liée

En 1998, les membres du CAD de l'OCDE ont appuyé une recommandation concernant le déliement de l'aide bilatérale aux pays les moins avancés à l'exception de l'aide alimentaire et de la coopération technique pour le renforcement des capacités. Les programmes d'aide canadiens sont encore extrêmement liés. Le Canada arrivant au troisième rang des pays fournissant de l'aide liée, les États-Unis étant au premier rang. L'UE utilise tout son influence afin de renforcer davantage le déliement de l'aide.

Accès aux marchés et intégration des PMA dans l'économie mondiale

Aussi bien le Canada, les États-Unis que l'UE appuient l'importance de ce nouvel objectif officiellement formulé par la communauté internationale lors de la conférence de Doha. Toutefois, les initiatives entreprises par les gouvernements respectifs témoignent d'une réelle volonté politique de réaliser cet objectif. L'accès aux marchés des pays développés est un élément essentiel dans la réalisation de cet objectif. Or, à ce sujet, les trois pays ont adopté des mesures différentes en matières de barrières tarifaires, c'est-à-dire de régimes préférentiels non réciproques.

Canada

A l'heure actuelle, près de la moitié des produits importés par le Canada provenant des PMA sont exempts de droits de douane à l'exception des produits laitiers, les œufs ainsi que la volaille. Le Canada reconnaît l'accès au marché des pays développés comme étant un prérequis à l'accroissement du commerce et de l'augmentation des investissements directs dans les PMA. D'ailleurs, le renforcement de la croissance économique mondiale est inscrit parmi les trois priorités du Sommet du G8 à Kananaskis. Le gouvernement canadien a proposé récemment une initiative visant à étendre l'élimination des tarifs et quotas à l'ensemble des produits importés des PMA à l'exception des trois produits sensibles énumérés ci-haut. Cette initiative témoigne d'un engagement dans la direction de la libéralisation des marchés canadiens.

UE

L'Union européenne a pris une initiative d'importance concernant l'intégration des PMA à l'économie mondiale : *"Tout sauf les armes"*. Le 26 février 2001, le Conseil des Affaires générales a adopté l'amendement appelé tout sauf les armes modifiant le Système de préférences généralisées européen (SPG) de la Communauté, cet amendement est entré en vigueur le 5 mars 2001. Cette initiative étend le libre-accès au marché communautaire, en franchise de droits et contingents, à tous les produits originaires des PMA, sauf les armes et les munitions. Ainsi, tous les produits agricoles sont couverts. Seuls les produits sensibles (bananes, riz et sucre) seront libéralisés de façon progressive. Cette initiative de l'UE leur a permis de jouer un rôle d'influence auprès des pays du Quad vers la libéralisation de leurs marchés. Si le Canada répond à cette demande, les secteurs agricoles demeurent protégés.

États-Unis

Le libre-accès à leur marché auprès des PMA est principalement favorisé par les accords suivants (Special Trade Preferences) : African Growth Opportunity Act (AGOA), Caribbean Basin Initiative (CBI), Andean Trade Preferences Act. Sous ces accords, commerciaux, près de la totalité des produits importés des PMA sont exempts de barrières tarifaires et de contingents à l'exception, entre autres, des produits textiles, du cuir, du pétrole ainsi que quelques autres exceptions. Une liste de critères d'éligibilité est rattachée à chacun de ces accords. Les facteurs de cette conditionnalité dépassent largement ceux admis au niveau multilatéral. La question de la conditionnalité distingue nettement l'approche américaine des autres membres du Quad.

Convergence ? Le Canada répond à la pression européenne de favoriser le libre-accès à son marché pour les PMA sans libérer les produits agricoles sensibles. Les États-Unis poursuivent l'application de leurs accords, ouvrant leurs marchés sous de fortes conditions.

ACCES AUX MÉDICAMENTS

L'UE a fait pression afin de considérer la lutte contre le SIDA et autres maladies épidémiques comme priorités au sein des programmes d'aide publique au développement. La proposition faite par Kofi Annan de mettre sur pied un fonds global pour la santé, principalement dirigé dans la lutte contre le SIDA, la malaria, la tuberculose, et d'autres maladies épidémiques, a soulevé certains débats entre l'UE et les États-Unis. En effet, le fonds devait principalement servir pour des programmes de prévention plutôt que favoriser l'accès aux médicaments.

À l'approche du lancement d'un nouveau cycle, les pays africains, le Brésil et l'Inde ont proposé une déclaration ministérielle qui affirmerait que rien dans l'ADPIC ne peut empêcher les membres de l'OMC de prendre des mesures pour protéger la santé publique, afin de protéger le droit d'émettre des licences obligatoires et d'autres pratiques diminuant le prix des médicaments. Le Canada s'est opposé à cette déclaration, se joignant aux États-Unis, la Suisse, le Japon et l'Australie. En fin de compte, la déclaration adoptée à Doha affirme la priorité de la santé publique et l'accès aux médicaments sur la protection de la propriété intellectuelle. Si le Canada s'était opposé clairement à l'UE, qui avait appuyé et exercé beaucoup de pression au sein de l'OMC afin de faire valoir la primauté de la santé publique sur la protection de la propriété intellectuelle, il s'est joint à l'UE pour appuyer la mise sur pied du Global Trust Fund visant la prévention et le traitement des maladies. Malgré la coopération entre l'UE et le Canada à l'intérieur des Nations Unies concernant la session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA, l'Union européenne n'a pu faire changer le Canada de position concernant l'accès aux médicaments, ce qui aurait permis en retour d'infléchir la position des autres pays (Japon, USA, Australie, etc.).

Monterrey

Revus à la hausse, tel que prescrit par les ententes internationales lors du Sommet du Millénaire, l'aide au développement doit être portée à la hauteur de 0,7% du PNB des pays (ou bloc de pays si l'on prend l'UE). Cet engagement sera réitéré par l'UE et le Canada lors du Sommet de Monterrey. Quant à eux, les États-Unis ont fait bande ; l'augmentation est établie de façon unilatérale et fera passer l'APD de \$10 à 15 milliards (soit 50% d'augmentation par rapport aux versements antérieurs). Cette augmentation devra se faire de façon bilatérale et non pas versée à des institutions financières internationales. Le plan débutera à l'année fiscale 2004. Dans la même veine, les États-Unis ont décidé d'augmenter de 20% leur contribution à la Banque mondiale, mais sous condition que cette institution, de même que les autres grands pays donateurs, versent 50% de leur assistance sous forme de dons et non de prêts, principe auxquels ces derniers se sont opposés.

Johannesburg

En 1992, à l'occasion du Sommet de la Terre de Rio, la communauté internationale adoptait un plan d'action afin de répondre adéquatement aux besoins soulevés par les questions de développement durable en matière environnementale. Ce plan d'action, communément appelé *l'Agenda 21*, fixait les objectifs et les engagements auxquels les États s'engageaient à respecter pour les temps à venir (voir annexe 2). C'est à l'occasion du Sommet de Johannesburg, qui se tiendra du 26 août au 4 septembre 2002 en Afrique du sud, que les membres de la communauté internationale pourront enfin passer en revue les succès et les échecs des objectifs qu'ils s'étaient fixés dix ans plutôt. Tant au plan national qu'international, quelles ont été les ratés, les gains? Quels moyens sont à prendre afin de respecter pleinement les engagements et de mettre en œuvre ceux qui n'ont pas été respectés depuis Rio? Les réponses sont toutefois bien connues d'avance alors que nombre de sommets et de réunions internationales ont eu lieu ces dernières années, ce qui a permis aux membres de la communauté internationale de prendre le pouls des différents enjeux soulevés depuis le Sommet de Rio ainsi que des imbroglios et des avancées qui en découlent.

Plusieurs événements internationaux qui se sont produits ces dernières années viennent dresser la scène pour le Sommet de Johannesburg. Si certains de ces événements, tel que le Sommet de Monterrey sur le financement du développement durable, peuvent laisser croire que des ententes constructives sont possibles entre l'ensemble des membres de la communauté internationale en vue d'objectifs communs souhaitables, principalement entre les blocs américain et européen, d'autres événements montrent à quel point les divergences sont nombreuses (Protocole de Kyoto, Protocole de Cartagena, etc...).

Ainsi, c'est un Sommet aux enjeux élevés qui se dessine. Si des impasses semblent se profiler à l'horizon sur certaines questions épineuses, il ne serait toutefois pas surprenant de voir l'Union européenne, en échange d'autres concessions de la part du bloc américain, ne pas trop insister sur la question des changements climatiques par exemple, et ce, même en dépit du fait que l'agenda du bloc européen prévoit la ratification du Protocole de Kyoto avant le Sommet. Sur d'autres questions, tels les océans et la pêche, les forêts et l'énergie par exemple, des accords seront certainement conclus et ont depuis longtemps trouvé un écho favorable chez les uns comme chez les autres. On peut par contre s'attendre à de chauds débats sur des questions comme le Principe de précaution, l'arrimage des accords multilatéraux sur l'environnement avec les accords commerciaux, la définition de biens communs mondiaux, la gestion de l'eau, etc.

Les dossiers litigieux créent une scission entre le bloc européen et nord-américain. Trois (3) dossiers majeurs devraient retenir notre attention. On peut s'attendre à un affrontement entre la vision de l'Europe et celle des Américains (Canadiens et États-Uniens) sur le *Principe de précaution et de prévention*, principe soutenue par les premiers, versus l'approche scientifique et sur la ratification *Protocole de Kyoto*, pierre angulaire pour les Européens. Il y a aussi les questions relatives à la gouvernance internationale. Hormis la question du PNUE, point sur lequel Canadiens et Européens devraient bien s'entendre alors que chacun de ces partis visent l'accroissement de leur poids politique (au détriment de l'idée d'une Organisation mondiale de l'environnement), une question risque de diviser le bloc américain du bloc européen : l'arrimage entre les politiques environnementales internationales et celles relatives au commerce. Le bloc américain favorisant une approche commerciale alors que les Européens poussent l'idée selon laquelle le Sommet devrait être l'occasion pour la communauté internationale de se pencher sur la question des *biens communs mondiaux*, idée qui ne trouve point d'échos chez les Américains alors que le dossier n'est même pas abordé dans les différents documents préparatoires au Sommet.