

Texte extrait de « Civil Society and the MDGs », publié dans le *UNDP Development Policy Journal*, vol. 3, avril 2003.

Les objectifs du Millénaire restent peu connus du grand public et peu utilisés par les organisations non gouvernementales. Un des fondateurs du réseau Social Watch revient sur les raisons de cette distance et sur les conditions pour faire des OMD un instrument d'action et de coopération au nom du développement.

Civiliser les OMD

*Social Watch – Jackson 1136
Montevideo 11200 – Uruguay
rbissio@chasque.net

ROBERTO BISSIO

THE THIRD WORLD INSTITUTE, SOCIAL WATCH*

Social Watch
Réseau international de groupes citoyens travaillant au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre des engagements internationaux en matière de justice sociale et de lutte contre la pauvreté. Les groupes nationaux contribuent à l'établissement d'un rapport mondial disponible sur Internet. socwatch.org.uy

Il pourrait paraître logique que la société civile mette sur pied un processus de suivi et d'évaluation de la Déclaration du Millénaire¹ et des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) comparable à celui initié par Social Watch après le Sommet social de Copenhague en 1995. Néanmoins, une expérience aussi complexe n'est pas facilement transférable. La particularité des OMD doit être prise en compte.

Dans les années 1990, les conférences des Nations unies ont découlé de longs processus préparatoires – en général, deux ans de réunions de comités intergouvernementaux. La mise en œuvre de leurs résolutions a été suivie chaque année par différentes commissions du Conseil économique et social et, tous les cinq ans, par de grandes conférences internationales (les bien connues « plus cinq » ou « plus dix »). Les ONG ont pu accéder à toutes ces réunions au niveau international ou régional et, dans la plupart des cas, elles ont pu interagir avec leurs gouverne-

ments, en commentant ou même en participant à la rédaction des rapports nationaux sur la mise en œuvre des résolutions.

La Déclaration du Millénaire est le résultat d'un processus différent au cours duquel les ONG n'ont pas été réellement impliquées. D'un point de vue technique, la Déclaration est une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, un organe dans lequel les ONG n'ont toujours pas droit de cité. Il n'y a pas eu de réunions de comités préparatoires pour négocier la Déclaration, dont la rédaction a été supervisée directement par le secrétariat des Nations unies. La participation de la société civile au Sommet du Millénaire a été indirecte et parallèle au processus officiel ; son point d'orgue ayant été une grande réunion plusieurs mois avant la conférence des chefs d'Etat. Ceci explique qu'au niveau national les OMD sont toujours largement ignorés du grand public et qu'ils n'ont pas suscité de sentiment d'appropriation comparable à celui que certains groupes citoyens ont développé pour

l'Agenda 21 après le Sommet de la Terre de Rio en 1992 ou envers les dix engagements adoptés lors du Sommet social de Copenhague.

Concernant l'évaluation de la mise en œuvre et du suivi de ses recommandations, la Déclaration du Millénaire prévoit que « *l'Assemblée générale examine de façon régulière les progrès accomplis dans la mise en œuvre des dispositions de la Déclaration et prévoit que le Secrétaire général fasse publier des rapports périodiques, pour examen par l'Assemblée générale et suites à donner* ».

En ce qui concerne les ONG ou la société civile en général, la Déclaration engage les gouvernements à « *établir des partenariats solides avec le secteur privé et les organisations de la société civile en vue de promouvoir le développement et d'éliminer la pauvreté* » et à « *donner au secteur privé, aux organisations non gouvernementales et à la société civile en général la possibilité de contribuer davantage à la réalisation des objectifs et programmes des Nations unies* ». Cette formulation permet d'imaginer une implication plus large de la société civile au niveau national et international, mais elle reste imprécise. Le pire scénario serait qu'il n'y ait aucun rapport national, puisqu'ils ne sont pas obligatoires. Le secrétaire général de l'ONU pourrait produire les rapports sans consulter la société civile et ces rapports pourraient être soumis à l'Assemblée générale sans que les ONG soient même autorisées à assister aux sessions. Les opportunités d'une participation des ONG à la mise en œuvre des programmes nationaux d'éradication de la pauvreté – une tâche à laquelle ils participent déjà – seraient réduites d'autant.

Des obstacles à surmonter

► **Le scepticisme.** Le grand public est sceptique. Tant d'objectifs n'ont pas été atteints dans le passé, pourquoi serait-ce différent cette fois ? Ce n'est pas une question à laquelle on peut répondre à ce stade et pessimistes et optimistes peuvent débattre sans fin pour savoir si le verre est à moitié vide ou à moitié plein. Il est néanmoins indéniable que si les tendances actuelles ne changent pas, les OMD ne seront pas atteints. Selon le rapport *Halfway there*², publié par ActionAid en 2002, à mi-chemin entre 1990, l'année de référence, et 2015, l'année d'accomplissement des objectifs : « *au rythme actuel, les régions les plus pauvres ne vont pas atteindre leurs objectifs. L'Amérique latine connaît des progrès réguliers bien que pas assez rapides et les améliorations en Asie*

du Sud sont inégales. Cependant, c'est l'Afrique subsaharienne qui constitue le principal défi, puisque plusieurs des indicateurs clés tendent à s'aggraver dans cette zone. »

► **Et moi ?** Pendant le second Forum social mondial, en janvier 2002, les représentants du Programme des Nations unies pour le développement ont rencontré à Porto Alegre les animateurs des campagnes anti-pauvreté de la société civile du monde entier pour discuter des moyens à utiliser pour faire connaître le message de la Déclaration du Millénaire aux bénéficiaires potentiels des OMD.

Un activiste brésilien fit alors ce commentaire : « *Si nous allons dans une communauté pauvre avec comme message que la pauvreté va être divisée par deux, la réaction immédiate va être : dans quelle moitié suis-je ?* » Quelques mois plus tard, l'ancien métallurgiste Luis Ignacio da Silva a remporté les élections présidentielles brésiliennes après une campagne fixant comme objectif la « *faim zéro* ».

Il est facile de comprendre qu'une pauvreté extrême [...] ne peut pas être éradiquée instantanément et que tout processus visant à son élimination devra être cumulatif et graduel

Il est facile de comprendre qu'une pauvreté extrême – souvent définie comme l'impossibilité de répondre aux besoins alimentaires de base – ne peut pas être éradiquée instantanément, et que tout processus visant à son élimination devra

être cumulatif et graduel. Mais quand il s'agit de mobiliser les soutiens, l'engagement de « *délivrer nos semblables – hommes, femmes et enfants – de la misère, phénomène abject et déshumanisant* »³ est plus inspirant que la formulation technique proposant de « *diviser par deux la proportion de personnes vivant avec moins de 1 dollar par jour, d'ici à 2015* ».

► **Juste de l'aide ?** La Conférence de Monterrey sur le financement du développement (FID) a été une des premières conférences des Nations unies après l'adoption de la Déclaration

NOTES DE LECTURES

1) Déclaration du Millénaire, résolution de l'Assemblée générale des Nations unies, 55/2. Disponible en français : www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm

2) Rapport disponible sur : www.actionaid.org.uk/wps/content/documents/halfwaythere.pdf

3) Paragraphe 11 de la Déclaration du Millénaire.

du Millénaire. La question de savoir comment financer les OMD est devenue le cœur du débat. Différentes estimations du montant supplémentaire d'aide au développement nécessaire pour atteindre les objectifs ont été publiées, allant de 50 à 100 milliards de dollars par an. Le premier chiffre, cité par Kofi Annan dans son discours lors de la dernière réunion du FfD, reviendrait à simplement doubler le niveau actuel de l'aide, ce qui resterait en-deçà de l'engagement fait dans les années 70 par les pays industrialisés de contribuer au développement à hauteur de 0,7 % de leur PNB.

Les Etats-Unis et l'Union européenne ont annoncé pendant la conférence leur décision unilatérale d'augmenter graduellement leur aide au développement, promettant d'atteindre dans quelques années 12 milliards d'aide supplémentaire. Bien que restant en-deçà de la norme fixée, réaliser cette promesse reviendrait, pour la première fois depuis des années, à renverser le déclin tendanciel de l'aide. C'est pour cela que l'engagement a été présenté comme un grand succès, même si les autres sujets de l'agenda n'ont connu aucun progrès substantiel.

Accepter le compromis

L'enthousiasme des représentants des ministères de la coopération au développement des pays riches et des agences internationales de développement à propos du succès du FfD contraste clairement avec l'humeur des ONG. Les organisations de la société civile ont pris une certaine distance avec le soi-disant « consensus de Monterrey » en le désignant comme le « consensus de Washington avec un sombrero ». Si aucun porte-parole de la communauté non gouvernementale ne critique les OMD ou l'augmentation de l'aide officielle au développement en tant que telle, les perceptions antagonistes des résultats de Monterrey ont donné le sentiment que les OMD étaient seulement une question d'aide et que, au bout du compte, ils ne répondraient en rien aux problèmes des pays en développement à revenus intermédiaires, en transition ou à ceux des groupes pauvres ou vulnérables des pays développés.

Le processus FfD est de fait enclenché depuis quelques années et devait répondre à différentes

questions comme la dette, la volatilité des flux financiers (et la crise financière qui en résulte), ainsi que la réforme de l'architecture financière internationale. Les institutions de Bretton Woods (FMI, Banque mondiale), établies il y a plus de cinquante ans, sont considérées comme obsolètes par certains, notamment en raison du poids disproportionné d'un petit nombre de pays développés sur sa gouvernance. On a accepté des engagements faibles à la conférence FfD en échange de la présence du Président Bush et la signature par les Américains de l'accord final. De même, l'abaissement des critères et objectifs des précédentes conférences des Nations unies constitue un compromis permettant l'acceptation unanime des OMD par les dirigeants du monde. La diplomatie est toujours affaire de compromis, la question étant toujours de faire en sorte qu'à la fin, tout le monde gagne, même si certaines aspirations ne sont pas prises en compte.

Et maintenant ?

En attendant qu'on mette sur pied un mécanisme de suivi intégré pour l'évaluation de toutes les résolutions des grandes conférences (incluant la Déclaration du Millénaire), est-ce que les OMD peuvent constituer un bon point de ralliement et stimuler la participation de la

société civile ? La réponse est, comme toujours, « ça dépend ». Pour la société civile internationale, les OMD peuvent représenter une excellente base à la fois pour apporter une norme d'évaluation de la mise en œuvre et pour stimuler analyses et campagnes sur les différents obstacles qui empêchent la réalisation des objectifs.

Pour cela il faut traduire les OMD au niveau national ou local. Les OMD ont été formulés de manière à mettre en avant les besoins des pays les moins développés. Les pays en transition ou avec des revenus intermédiaires tendent à penser que ça ne les concerne pas. Dans les pays développés, seuls les groupes directement concernés par l'aide et la solidarité avec les pays les plus pauvres se reconnaissent immédiatement dans les OMD. Enfin, dans les pays pauvres eux-mêmes, les organisations de la société civile se demandent quelle différence et quelle valeur ajoutée les OMD apportent par rapport à la stratégie de



lutte contre la pauvreté initiée par la Banque mondiale (processus des Poverty Reduction Strategy Papers).⁴ Dans tous les cas, la société civile doit être plus impliquée dans le processus national d'internalisation des OMD, en définissant les objectifs nationaux, les stades de pauvreté et les stratégies d'éradication de la pauvreté. Elle devrait aussi s'engager plus largement dans le nécessaire processus d'élaboration d'indicateurs nationaux (voire locaux) et de systèmes de responsabilité.

A l'échelle internationale, les OMD devraient devenir une référence commune des campagnes et du dialogue avec les institutions internatio-

NOTES DE LECTURES ↓

4) Les Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) décrivent les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales ainsi que les programmes engagés pour promouvoir la croissance et réduire la pauvreté dans un pays. Ils indiquent aussi les besoins de financement extérieur. Rédigés par les gouverne-

ments en relation avec la société civile, les partenaires non gouvernementaux et les agences de développement, ils sont devenus un élément clé dans la négociation avec la Banque mondiale et le FMI. Les rapports sont disponibles en ligne sur le site de la Banque mondiale.

nales. Les modalités du service de la dette pourraient ainsi être soumises à leur compatibilité avec la poursuite des OMD. De même, dans les négociations commerciales, un « traitement spécial et différencié » des pays en développement pourrait être obtenu au nom de la poursuite des OMD. On pourrait ainsi accorder des exemptions de droits de propriété intellectuelle pour les médicaments contre le Sida. Dans le cadre de l'Accord général de l'OMC sur le commerce des services (AGCS), les libéralisations accordées devraient être mesurées à l'aune de la réalisation des OMD et les pays devraient bénéficier dans ce cas d'une clause de sauvegarde autorisant les pays en développement à imposer sans compensation des régulations incompatibles avec l'OMC.

De tels mécanismes permettraient de rétablir un certain équilibre entre les règles commerciales et les autres engagements pris au sein des Nations unies et de lancer la construction d'un ensemble d'engagements mutuels entre les pays développés et en développement, sans lesquels la réalisation des OMD reste un leurre. ●