

Regard sur l'avenir : Les enjeux de la Stratégie à long terme de l'ACDI

Table ronde et consultations CCCI-ACDI

Février 2001

1. Introduction

Le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI) a tenu une table ronde et des consultations de deux jours avec l'ACDI. L'objectif était d'établir un dialogue sur les questions et les processus importants qui avaient été abordés au sein de l'ACDI depuis un an. Il s'agissait, plus précisément, de répondre à l'ébauche (d'octobre 2000) du Cadre de consultation de l'Agence intitulé « Vers une stratégie à long terme (SLT) pour le Programme canadien d'aide internationale ». Les consultations sur la SLT sont, pour le CCCI et ses membres, l'occasion d'influencer l'orientation que l'ACDI donnera aux relations entre le Canada et les pays en développement et à la place de l'aide canadienne face à ces objectifs.

Avant la Table ronde, le CCCI a tenu une série de réunions avec ses membres pour donner suite à ses premières réactions, qui avaient été largement diffusées aux ONG et au sein de l'ACDI. Les *Commentaires* du CCCI analysent un certain nombre de messages clés et font état de grandes lacunes et de graves conséquences pour les principes fondamentaux de la coopération au développement et ses mécanismes de mise en oeuvre. (On peut prendre connaissance de ces *Commentaires* sur le site Web du CCCI, à la page Orientation politique (www.web.ca/ccic-ccci).

L'après-midi du premier jour, il y a eu une plénière consacrée aux grands thèmes et principes inhérents à la SLT. M. Len Good, président de l'ACDI, et M. Gerry Barr, président-directeur général du CCCI ont prononcé les discours d'ouverture. Le premier panel comprenait également M. Kamal Malhotra, anciennement de *Focus on the Global South*, à Bangkok, et maintenant au PNUD, qui a donné une perspective externe (celle du Sud) sur la SLT de l'ACDI. Lors de la réception offerte en soirée, l'honorable Maria Minna, ministre de la Coopération internationale, a parlé des prochaines activités internationales en vue et, notamment, du Sommet des Amériques qui se tiendra prochainement à Québec, ainsi que de la place de la SLT et des priorités de développement social dans la démarche adoptée par le gouvernement.

Pendant la deuxième journée, les participants ont pu, dans des ateliers simultanés, se pencher davantage sur les conséquences précises de la SLT. Ces ateliers étaient placés sous cinq thèmes, présentés par des conférenciers de l'ACDI et des membres du CCCI. M. Brian Emmett, vice-président de la Direction générale des politiques de l'ACDI, a fait quelques remarques préliminaires en plénière. Enfin, M. Charles Bassett, vice-président principal de l'ACDI, et M. Gerry Barr ont fait quelques remarques de clôture.

Cette rencontre a réuni quelque 120 personnes. Plusieurs provenaient des directions générales de l'ACDI et d'autres du MAECI et du ministère des Finances. De nombreux membres du CCCI représentaient, notamment, des Églises, des organisations de volontariat et de promotion des droits, et des grandes et petites organisations de développement. L'assistance comptait également quelques invités, y compris des professeurs d'université, des consultants et des représentants d'autres institutions. (Voir la Liste des participants à l'Annexe I.)

On trouvera, dans les sections qui suivent, un bref résumé des discours qui ont été prononcés et des points de vue qui ont été exprimés sur les grands thèmes durant les ateliers et par les questions posées aux conférenciers, pendant la plénière.

Le présent rapport se termine sur les possibilités d'orientations futures envisagées par l'ACDI et présentées par Charles Basset, vice-président principal, lors de la clôture, et par le CCCI, à la suite des discussions qu'il a eues avec ses membres, directement après la rencontre.

2. Discours

2.1 Gerry Barr, président-directeur général du CCCI

Gerry Barr précise, d'entrée de jeu, que les ONG peuvent souscrire à plusieurs des orientations proposées dans l'ébauche de SLT du mois d'octobre. Parmi celles-ci, il y a le rôle actif de l'ACDI sur le plan des politiques et le besoin de cohérence à ce niveau; l'importance de l'orientation et de la prise en charge, par le Sud, des interventions en matière de développement; la nécessité de s'écarter de la microgestion et d'investir davantage dans les politiques et les relations avec les partenaires; le déliement du processus d'approvisionnement, conformément au principe de prise en charge par le Sud; la proposition visant à ramener l'APD canadienne à 0,7 p. 100 du PNB, en adoptant des mesures pour qu'elle atteigne au moins 0,35 p. 100 d'ici 2005, et l'engagement de reconnaître, dans la prochaine ébauche de la SLT et dans une annexe prévue d'avance, le rôle de la société civile et de ses organisations comme force importante dans la coopération au développement.

Il se concentre ensuite sur les trois grands points qui ont été soulevés dans les *Commentaires* du CCCI. Ceux-ci présentent de grandes lacunes qui, si on y remédiait, renforceraient les stratégies à long terme de l'ACDI.

La raison d'être de l'aide et la primauté de l'élimination de la pauvreté

La SLT fait ressortir l'importance que l'ACDI attache à la réduction de la pauvreté. Pour le CCCI, ce but est non seulement le bon, mais aussi celui auquel le Canada a souscrit au Sommet du millénaire des Nations unies, en septembre 2000. Ce but, fondé sur des principes d'éthique et des valeurs de solidarité, a reçu un grand appui du public au Canada et dans d'autres pays, comme en témoignent les résultats des sondages qui ont été faits au Canada et aux États-Unis. Le Document d'orientation de 1999 du CCCI sur le *Renouvellement de la politique et de la pratique de l'aide canadienne* (que l'on peut consulter sur le site Web du CCCI – www.wb.ca/ccic-ccci) proposait certaines façons de structurer l'aide pour cibler la pauvreté, notamment en soutenant le capital humain par l'accès à l'éducation et aux services de santé, en orientant l'aide vers les collectivités pauvres, en structurant les interventions qui portent sur l'inégalité des sexes, en redistribuant les

actifs de production pour appuyer les moyens de subsistance et en renforçant la voix et les droits des pauvres. Une telle approche nécessitera, de la part de l'ACDI, un engagement à long terme là où la pauvreté sévit le plus, mais elle risque de ne pas avoir d'incidence politique sur les « intérêts personnels éclairés » immédiats du Canada (tel que l'Agence le propose dans la SLT). Bien que les ONG reconnaissent l'importance des « biens publics mondiaux », tels que la stabilité économique dans le monde, l'augmentation des échanges et la gestion de l'environnement, le CCCI craint que la concentration des nouvelles dépenses dans ces domaines ne détourne l'aide des pays les plus démunis vers des pays à revenu intermédiaire qui, eux, peuvent participer pleinement à l'économie mondiale et s'y intéressent de plus en plus.

L'importance de la société civile

Pour assurer un développement à visage humain dans le but d'éliminer la pauvreté, il faut nécessairement reconnaître les droits des personnes vulnérables, transformer les rapports de pouvoir et tenir compte des intérêts culturels et sociaux qui alimentent les inégalités. Il n'y aura pas d'interventions efficaces sur le plan de l'aide sans la participation directe des organisations de la société civile et des mouvements sociaux dans l'élaboration des politiques et des programmes qui influent sur leur quotidien. Le Canada, par l'entremise de l'ACDI et des organisations de la société civile, collabore et entretient depuis longtemps des liens avec les organisations populaires, partout dans le monde. Ces relations ont donné une orientation bien précise à la démarche du Canada dans le domaine de la coopération internationale et enrichi nos relations et nos pratiques sur le plan de l'aide. Il est essentiel que l'ACDI s'engage à adopter une démarche globale à l'égard de la société civile dans ses programmes et son travail sur les politiques qui ont une incidence sur tous les aspects de l'aide internationale.

La participation du public

Ni l'ACDI ni les ONG ne parviendront à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés pour l'aide au développement international, y compris celui de l'Agence qui est d'influencer les politiques des autres ministères, s'ils ne s'attaquent pas sérieusement à la question de la participation des Canadiennes et des Canadiens dans une optique à long terme. Depuis la publication d'une stratégie sur la participation du public, on n'a guère pris de mesures ni obtenu de résultats. Dans les années 90, l'ACDI sabrait dans les dépenses consacrées à l'éducation au développement et à l'engagement du public parce qu'à son avis, les initiatives communautaires étaient à l'époque, en grande partie inefficaces. Pour le CCCI, le problème ne résidait pas dans la qualité du travail, mais plutôt dans son ampleur. De plus, il n'existait pas de stratégies complémentaires avec les médias et le système d'éducation publique officiel. Chaque année, les ONG recueillent 500 millions de dollars auprès de personnes dont la vision du développement repose sur la lutte contre la pauvreté et l'injustice. Bien entendu, nous pouvons encore améliorer nos méthodes de collecte de fonds et notre façon de créer des images. Si l'on veut que l'aide au développement international repose sur de bonnes assises politiques et morales, il faut nécessairement obtenir la participation du public, ce qui ne pourra se faire que si l'ACDI et les ONG concentrent vraiment leur programmation sur la sensibilisation du public et sur sa participation aux questions d'intérêt mondial.

2.2 *Len Good, président de l'ACDI*

M. Good signale, tout d'abord, que la présence à cette réunion d'un grand nombre de représentants de l'ACDI témoigne de sa volonté de dialoguer. Dans sa brève présentation, après

avoir déclaré qu'il est impossible de tout couvrir, il précise qu'il ne parlera pas de certaines des questions fondamentales qui ont été soulevées, telles que la raison d'être de l'aide, l'objectif de l'élimination de la pauvreté, la société civile et la participation du public.

Il confirme qu'il ne s'agit pas de la fin d'un processus, que celui-ci évolue et que l'ACDI souhaite s'engager dans un véritable dialogue avec ses partenaires. Il précise que la SLT est un exercice bureaucratique, essentiellement destiné au gouvernement, et que, jusqu'à présent, la plupart des discussions ont eu lieu avec les directions générales géographiques et, dans une certaine mesure, avec la Direction générale des programmes multilatéraux, mais qu'elles ont été peu nombreuses au sein même de la Direction générale du partenariat canadien (DGPC). L'ACDI voulait avoir ces discussions sur les récentes approches des donateurs à l'égard de la coopération au développement car, depuis dix ans, elle avait dû surtout se concentrer, à l'interne, sur la gestion des grandes réductions budgétaires.

M. Good déclare que les donateurs ont tiré certains enseignements des années 80 et du début des années 90, qui avaient été marquées par les pressions exercées en faveur de l'ajustement structurel et de la conditionnalité, et par le manque de prise en charge. Ces enseignements ont commencé à se refléter dans le document intitulé *Le rôle la coopération au développement à l'aube du XXI^e siècle* du Comité d'aide au développement de l'OCDE et, plus tard, dans le *Cadre de développement intégré* de la Banque mondiale. On retrouve, dans ces documents, des principes tels que la prise en charge par les pays de leurs propres stratégies de développement, une plus grande collaboration avec la société civile, la collaboration des donateurs, les échéanciers réalistes et la recherche d'un plus grand équilibre entre les politiques macroéconomiques structurelles et les politiques sociales.

Plusieurs de ces enseignements ont été introduits assez rapidement dans des instruments tels que les cadres de développement intégré des banques, les Stratégies de réduction de la pauvreté (SRP) et les Approches sectorielles (AS) coordonnées par les donateurs et dirigées par les pays bénéficiaires. On a souvent perdu de vue ces principes dans les discussions sur les instruments, qui étaient axées sur leurs résultats et sur leur degré de satisfaction. M. Good estime que ces principes sont extrêmement importants et que l'ACDI doit être disposée à collaborer avec d'autres donateurs, avec la société civile et avec les gouvernements des pays en développement. L'ACDI examine la façon dont les gouvernements élaborent leurs propres stratégies, voit dans quelle mesure elle peut intervenir, et si ses propres projets cadrent bien avec ces stratégies.

M. Good donne ensuite un aperçu de l'importance que l'ACDI attache à certains éléments clés de la SLT et des mesures qu'elle espère pouvoir prendre à leur sujet, au cours des prochains mois.

Un organisme axé sur le savoir et l'orientation des politiques

M. Good estime que l'ACDI doit se concentrer davantage sur la programmation. Autrement dit, qu'elle doit mettre plus l'accent sur le savoir et sur les politiques. Pour ce faire, elle doit avoir des représentants sur place, en contact avec la réalité, qui participent à la vie locale et qui pourront lui fournir les connaissances requises. Si l'Agence veut se tourner davantage vers le savoir, elle doit améliorer les compétences de ses effectifs et exercer un plus grand contrôle sur ses propres systèmes informatiques. Beaucoup de changements sont intervenus et il y a eu des progrès depuis un an. L'ACDI s'efforce de plus en plus de travailler au niveau des projets et des programmes, et d'établir

des liens entre ceux-ci dans presque tous les pays.

M. Good estime que l'ACDI doit rétablir sa capacité au niveau des politiques. L'ACDI doit être au courant des questions relatives au commerce international, à l'accès aux marchés, aux ententes multilatérales et à l'environnement pour savoir dans quelle mesure ces questions ont une incidence sur les intérêts des pays en développement. Sur le plan de l'élaboration des politiques canadiennes, l'ACDI devrait pouvoir donner la perspective des pays en développement au ministère des Finances et aux autres ministères du gouvernement fédéral.

La situation actuelle

Après avoir examiné ses propres méthodes, l'ACDI fait maintenant l'objet de pressions externes pour qu'elle dialogue davantage avec ses partenaires. La SLT évolue et sa prochaine version (attendue vers la fin mars) tiendra compte de plusieurs lacunes qui ont été signalées par le CCCI. Les orientations données dans la SLT visent essentiellement les directions générales géographiques, où il y a de nombreux points à examiner en ce qui concerne l'action convergente, le déliement de l'aide et les instruments de programmation. Bien qu'il y ait eu des progrès aux niveaux bilatéral et multilatéral, le moment est peut-être venu de voir, avec les partenaires, si les ONG estiment opportun d'adopter de nouvelles orientations et comment elles s'y prendront. L'ACDI veut-elle collaborer davantage avec les ONG dans les pays où elle a commencé à prendre de nouvelles orientations? Certains diront que cela renforcerait les activités des directions générales au niveau bilatéral et que l'ACDI pourrait alors devenir plus efficace. Mais il y a aussi une autre possibilité : que les ONG fassent ce que l'ACDI ne peut pas faire et que leurs activités viennent compléter les siennes, peut-être dans des pays et des secteurs où elle n'est pas présente. Compte tenu des relations spéciales qu'elles entretiennent avec la société civile, les ONG ajouteraient une nouvelle dimension à l'ACDI. Celle-ci, selon M. Good, aura besoin de ces deux options avec le temps pour être efficaces. Il précise cependant qu'il n'a pas d'opinion bien arrêtée sur ces deux possibilités, mais que la question de collaboration entre la Direction générale du partenariat canadien et les ONG justifie de plus amples discussions, qu'ils viennent à peine d'amorcer.

Quelles seront les étapes suivantes?

Au cours de l'année, l'ACDI se concentrera sur les modalités devant régir les relations entre la Direction générale du partenariat canadien et les ONG, sachant fort bien qu'il faudra, à certains moments, examiner des questions d'inégalité et d'inefficacité. M. Good dit qu'il ne commentera pas la question fondamentale de la raison d'être de l'aide, mais il convient qu'il faut se pencher davantage sur celle de la participation du public. Il faut, selon lui, revenir sur des questions telles que l'action convergente (est-elle justifiée et comment procéder?), le déliement de l'aide (jusqu'à quel point?), de même que sur les problèmes inhérents aux AS, aux SRP, etc., et les intervenant s'y sont engagés. Il termine en déclarant que le dialogue aurait pu être plus ouvert qu'il ne l'est actuellement, mais que l'ACDI doit avoir des consultations internes. Aucune décision n'a encore été prise et, au printemps, la ministre soumettra à ses collègues du Cabinet certaines orientations que l'ACDI pourrait prendre. Il estime que le moment est bien choisi pour ce dialogue et que les ONG ont une bonne idée des intentions de l'ACDI.

2.3 Kamal Malhotra, conseiller principal en matière de politiques du PNUD

M. Malhotra, qui parle en son nom personnel et non à titre de représentant du PNUD, félicite l'ACDI pour ses efforts et pour la priorité qu'elle donne à une orientation axée davantage sur les politiques. Il estime que cette « approche fait le lien entre les politiques micro- et macroéconomiques » pour l'élaboration des programmes. Selon lui, c'est la seule qui s'impose aux agences de développement sur le plan stratégique. À cet égard, il faut que l'ACDI s'engage davantage dans les questions liées au commerce, à la dette, au financement international et à l'environnement global, et ce, dans l'optique du développement et dans la perspective du Sud.

Bien que l'ébauche de la SLT renferme plusieurs autres points positifs, il préfère se concentrer sur certaines grandes préoccupations.

La principale concerne l'hypothèse explicitement énoncée dans la SLT, à savoir qu'il existe un large consensus mondial sur les caractéristiques d'un développement efficace. Cette affirmation s'appuie sur le document de l'OCDE, *À l'aube du XXI^e siècle*, cité comme étant le document qui souligne ce consensus, d'où l'émergence de certaines questions fondamentales, selon M. Malhotra.

Un consensus entre qui?

De quel consensus s'agit-il et comment se fait-il que la plupart des pays en développement continuent de mettre l'accent sur différentes priorités établies par le G7 et l'OCDE? À la lumière de son expérience du processus des Nations unies et, notamment, du Processus de financement du développement (PFD), il est évident qu'il n'existe pas de consensus entre les gouvernements du Nord et du Sud sur les vrais problèmes à aborder ou sur ceux qu'il faut cibler pour trouver des solutions à des problèmes critiques. Cette différence, on la constate dans l'importance relative que les donateurs attachent à la gouvernance nationale par rapport à la gouvernance mondiale. Du point de vue du Sud, bien que l'on sache qu'il existe d'énormes problèmes de la gestion des affaires publiques, ceux qui se posent au niveau de la gouvernance mondiale, en ce qui concerne le commerce international, la dette et d'autres flux financiers se situent au cœur même d'un ordre mondial plus équitable.

Sur le plan politique, un document de l'OCDE peut-il et devrait-il jamais servir de base à un consensus mondial? Dans une autre perspective, M. Malhotra estime que les processus politiques de haut niveau aux Nations unies, dont le Sommet du millénaire et la Déclaration du Sommet du millénaire, devraient constituer le point de départ d'un consensus mondial tenant compte des préoccupations du Sud. Il faut inclure les profondes inquiétudes que suscitent les modèles de mondialisation. On ne les retrouve pas dans la déclaration de l'OCDE, mais bien dans la Déclaration du Sommet du Millénaire.

Le « fossé de la mondialisation »

Outre cette absence de consensus entre les gouvernements, M. Malhotra estime qu'il existe, de toute évidence, un bien plus grand « fossé de la mondialisation » au niveau de la société, symbolisé par Seattle, Washington, Prague, Genève et Porto Alegre. Ces questions sont importantes. Si nous établissons nos orientations sur la foi d'un consensus, nous aurons une série de stratégies; si nous appuyons notre analyse sur l'absence de consensus, les stratégies seront fort différentes. Toute analyse fondée sur un consensus entre le Nord et le Sud ignore le fossé qui existe entre les

gouvernements et au niveau sociétal.

Consensus sur les principes

M. Malhotra convient qu'il existe un certain consensus sur les principes, tels que celui de la prise en charge nationale, et que ces principes sont importants, mais il précise qu'il ne faut pas perdre de vue que, très souvent, les instruments adoptés ne sont pas conformes à ces principes. Des instruments tels que la gouvernance et la conditionnalité permettent difficilement de mettre en oeuvre la prise en charge nationale.

Hypothèses sur la mondialisation

M. Malhotra fait valoir que, dans l'ébauche de la SLT, l'ACDI donne un sens très large à la « mondialisation », les 50 dernières années y étant considérées comme une seule et même période. Il faut faire la différence entre la période allant de 1950 à 1970 et la suivante, qui a été marquée par l'effondrement de la politique monétaire internationale prônée par les accords de Bretton Woods. Les préoccupations que suscite la mondialisation se rapportent en grande partie à la deuxième période. Les gains des 50 dernières années se sont surtout faits entre 1950 et 1970, alors qu'aujourd'hui le nombre des pays les moins avancés est plus élevé que dans les années 70. Nous devons nous demander où et quand il y a eu le plus de progrès sur le plan de la réduction de la pauvreté, et nous poser bien d'autres questions. Cette perspective historique a de nombreuses répercussions d'ordre stratégique pour l'ACDI.

L'importance donnée à la philosophie du développement de la Banque mondiale

L'importance que la SLT accorde à la philosophie du développement de la Banque mondiale est malheureuse; non pas parce que la Banque mondiale ne produit pas de bonnes idées, mais bien, d'après lui, parce que les idées ne sont pas le monopole d'une seule institution. Au cours des 50 dernières années, de nombreux intervenants ont enrichi cette réflexion. Au sein des Nations unies, les rapports sur le développement humain, la CNUCED et *L'ajustement à visage humain* de l'UNICEF sont, assurément, d'importantes sources de renseignements. En outre, des idées excellentes du Sud ne sont même pas mentionnées dans la SLT. L'ACDI devrait fonder son analyse sur une plus grande panoplie d'idées provenant de plusieurs institutions. La diversité des perspectives est essentielle si, comme lui, on part du principe que le « fossé de la mondialisation » est réel. La Banque mondiale et le FMI ne participent que depuis peu à la réflexion sur le développement.

Les modalités Sud-Sud

L'ACDI et les ONG devraient chercher des occasions d'appuyer les modalités Sud-Sud. Le Sud bénéficie d'une très grande expérience et nous devons appuyer ce genre d'échanges.

La société civile dans le Sud

Pour ce qui est du rôle de la société civile, M. Malhotra estime que les organisations du Sud sont aux premières lignes et qu'elles doivent donner le ton. Les organisations du Nord, les institutions bilatérales et les institutions multilatérales, y compris l'ACDI, devraient appuyer avec une certaine sensibilité les capacités et les positions du Sud. Il est essentiel de poursuivre le dialogue entre les organisations de la société civile du Nord et du Sud. Selon lui, les ONG du Nord ont des rôles de premier plan à jouer, mais il y en a un qu'on ne retrouve pas dans le paradigme du transfert

des ressources en matière d'aide. Le rôle des ONG du Nord est beaucoup plus efficace dans leur propre société, et il faut appuyer les volets essentiels qui touchent la participation du public et l'influence sur les politiques. Selon lui, ce n'est pas une question d'option et il est plus important que les ONG du Nord travaillent dans le Nord. Bien que ces dernières puissent encore avoir certains rôles à jouer dans le Sud, il faudrait examiner de plus près les modalités de cette participation. Certaines ONG canadiennes se sont vraiment efforcées de collaborer avec des partenaires du Sud et, comparativement à d'autres du Nord, celles du Canada ont été aux premières lignes pour établir des relations plus équitables.

L'ACDI devrait donner suite à certains concepts d'avant-garde issus de la réflexion sur le développement au Canada. Les questions du partenariat et de la conditionnalité en sont deux bons exemples, comme le fait valoir Gerry Helliener dans un document récent, intitulé *Towards Balance in Aid Relationships: External Conditionality, Local Ownership and Development*.

Du point de vue du Sud, un des grands fondements de l'aide devrait être la solidarité avec les pays du Sud. Le contexte le plus important doit être celui des asymétries que l'on trouve actuellement au niveau de la gouvernance mondiale, dans de nombreux secteurs. L'étude de ces questions devrait grandement bénéficier de l'appui du Canada aux gouvernements du Sud et à leurs sociétés civiles. Les buts auxquels il faut souscrire se trouvent dans la Déclaration du Sommet du millénaire, qui comprend les objectifs à atteindre d'ici 2015. On y trouve également de nombreuses autres politiques sur les rôles et les responsabilités des pays industrialisés. Enfin, selon lui, les engagements pris par les Nations unies dans les années 90 doivent être assortis d'aide financière et le processus relatif au financement du développement, dans le cadre d'une intervention de haut niveau que les Nations unies organisent en 2002, sera très important pour donner suite à ces engagements.

2.4 Brian Emmett, vice-président de la Direction générale des politiques de l'ACDI

M. Brian Emmett explique les origines de la SLT. Celle-ci s'imposait en raison des grands changements intervenus dans le monde et de la nécessité, pour l'ACDI, de suivre le courant. Il parle ensuite de certains facteurs qui ont une incidence sur les changements envisagés dans la SLT.

Facteurs ayant une incidence sur les changements à l'ACDI

Tout d'abord, il fait valoir le consensus sans précédent, vers la fin des années 90, sur la nécessité d'éliminer le déficit, ce qui a entraîné de graves décisions. L'ACDI a été l'une des victimes, puisqu'elle a perdu 30 p. 100 de son financement en liquidités.

Ensuite, la mondialisation de l'économie se fait parallèlement à celle d'autres secteurs, dont celui de l'environnement, par l'intermédiaire de conventions multilatérales, de la santé et de la sécurité. Il se dit surpris de la critique des ONG sur les « biens publics mondiaux » et les « intérêts mutuels ». Il mentionne la citation de Nelson Mandela qui a été reprise par le CCCI, à savoir que *La sécurité de quelques-uns, c'est l'insécurité pour tous*. C'est là une explication de la notion du bien public à l'échelle mondiale, mais il y a des gens qui disent que cela ne vaut pas la peine d'y donner suite.

Par ailleurs, on se préoccupe de plus en plus de l'efficacité de l'aide, en se concentrant sur des

modèles de relations qui sont moins axés sur les projets, mais davantage sur les institutions gouvernementales, dans le but d'élaborer de bonnes politiques ou, du moins, de meilleures politiques.

Enfin, il précise que le secteur public au Canada attache depuis peu beaucoup plus d'importance à l'obtention de résultats, à la transparence et à la reddition de comptes. Nous sommes soumis à des règles très strictes de responsabilisation à l'égard des représentants élus à qui nous devons rendre compte des résultats obtenus par rapport aux objectifs établis. Aujourd'hui, les dépenses du gouvernement sont scrutées à la loupe. Il y a une plus grande réticence à prendre des risques qu'il y a deux ou trois ans. Nous aimerions tous nous débarrasser de la paperasserie inutile, mais les exigences de la reddition des comptes semblent nous orienter dans la direction opposée.

Le rôle du secteur privé

Il remarque que, jusqu'à présent, dans les entretiens avec les ONG, il n'a jamais été fait mention du rôle croissant du secteur privé. Grosso modo, pour chaque dollar d'aide que les pays industrialisés donnent aux pays en développement, le secteur privé injecte de 3 à 4 dollars en investissement direct. Bien que les objectifs du secteur privé soient différents de ceux de l'ACDI ou des ONG, son rôle présente un grand enjeu sur lequel nous devrions nous pencher. Nous assistons aussi à la naissance de méga-institutions caritatives, comme les fondations Gates et Ted Turner, qui commencent à exercer une certaine influence et qui veulent avoir leur mot à dire. Pour M. Emmett, c'est là une lacune dans notre réflexion et ce nouveau phénomène n'est pas mentionné dans la SLT.

Asseoir le rôle de l'ACDI au sein du gouvernement

Alors que l'ACDI a un rôle à jouer face à la mondialisation pour que la lutte contre la pauvreté devienne une priorité, certains estiment qu'elle est affaiblie. Selon M. Emmett, l'ACDI n'a pas réussi à faire valoir ses droits pour ce qui est de l'intérêt et de l'argent des Canadiens moyens. Elle ne peut donc pas se laisser aller sur les plans de la gestion, de son approche et de sa mission. Les contribuables s'intéressent moins à son rôle de défense des valeurs canadiennes et bien plus à la bonne gestion des deniers publics. L'ACDI doit pouvoir assumer ces deux rôles. Pour bien promouvoir ses valeurs, elle doit faire de la bonne gestion.

Tel est le contexte de base de l'examen. Au fil du temps, ce processus s'est grandement raffiné. La ministre a annoncé un grand programme de développement social et l'ACDI a établi des priorités. L'Agence s'est penchée sur la raison d'être de l'aide et elle examine maintenant son efficacité. Grâce à ce changement de cap, elle n'est plus perçue négativement par le gouvernement. Il reste à établir un programme positif, prospectif et innovateur auquel tout le monde pourra souscrire.

Une démarche systématique, mais progressive, face au changement

M. Emmett met son auditoire en garde contre une tendance trop facile : celle d'exagérer les changements qui se font au sein de l'ACDI. Les changements se feront progressivement, et non de façon radicale. L'ACDI veut adopter une démarche équilibrée, se doter d'un ensemble de projets et de programmes diversifiés qu'elle pourra mettre en oeuvre de façon responsable, afin de minimiser les risques, tant dans son cas que dans celui de ses partenaires.

M. Emmett propose de mettre en oeuvre les nouvelles approches de façon systématique.

L'ACDI et les ONG devraient être des organismes d'apprentissage continu; elles peuvent le devenir en suivant un modèle très simple : planifier, agir, évaluer, tirer les leçons qui s'imposent et s'ajuster en conséquence.

À l'avenir, pour ce qui est de l'évaluation des résultats, les idées seront tout aussi importantes que l'argent. L'ACDI consultera les ONG pour recueillir leurs suggestions, bénéficier de leur sens de l'innovation et établir les priorités; elle les considérera comme des organismes d'exécution et des partenaires du développement. Il précise cependant qu'il y aura un grand changement, puisque le nombre des partenaires sera plus élevé et leur profil, différent.

L'objectif est de donner les rênes aux partenaires du Sud. Mais sommes-nous vraiment disposés à nous départir de certaines personnes? M. Emmett estime qu'il reste à vérifier ce point, car c'est là une question fondamentale pour l'ACDI et les ONG.

Une proposition positive visant à coordonner les approches des donateurs soulève certaines questions de responsabilité envers le Parlement quant à l'utilisation des deniers publics. Notre vérificateur général acceptera-t-il les vérifications provenant d'autres pays donateurs? Les pays en développement accepteront-ils ce genre de garanties?

Enfin, M. Emmett estime que nous discutons beaucoup trop entre nous. Il nous exhorte à parler davantage aux personnes que ces questions ne préoccupent pas. Le processus des politiques publiques a révélé que la population ne s'intéresse guère au développement. Il nous faut donc la sensibiliser davantage.

3. Principales questions abordées en plénière et dans les ateliers

Dans le présent rapport, les discussions en plénière et dans les ateliers sont regroupées sous les grands thèmes qui ont été abordés pendant cette réunion. Il est impossible de rendre fidèlement compte de la richesse et des nuances des échanges en plénière et dans les ateliers, mais nous avons essayé de faire ressortir les points essentiels soulevés par les ONG, de même que les commentaires et les réactions de l'ACDI.

3.1 Un consensus des donateurs sur l'efficacité de l'aide?

Les participants se sont montrés critiques envers l'ACDI, selon laquelle il existerait un consensus au sein des organismes de développement. Ils ont fait valoir qu'il n'existe pas de consensus entre le Nord et le Sud, et qu'il n'en existe pas non plus dans le Nord. Les perspectives sont multiples et il se dessine même un mouvement anti-consensus. Les participants estiment que la SLT de l'ACDI devrait reconnaître la légitimité et l'importance de cette pluralité dans la philosophie du développement, ce qui permettrait à l'Agence de situer ses orientations stratégiques, non pas dans la foulée du discours de la Banque mondiale et du FMI, mais bien dans l'optique des valeurs de nombreux Canadiens qui sont en faveur de la coopération internationale. Pour bien comprendre le besoin d'apprentissage continu inhérent au pluralisme, l'ACDI devrait équilibrer son appui à différents types de programmes et la société civile jouerait un rôle prédominant.

M. Good leur répond que les différences sur cette question sont principalement attribuables à un choix de mots et à des nuances. Selon lui, il existe un consensus sur des principes tels que la coordination entre les donateurs, le leadership des pays en développement, le réalisme des échéanciers et la collaboration avec la société civile et les gouvernements. Par contre, ce consensus commence à s’effriter dès que l’on essaie de l’étendre à des questions de plus grande portée ou à des modalités de mise en oeuvre. Mais si les relations sont fondées sur ce genre de principes, et si des institutions comme la Banque mondiale et le FMI y souscrivent, il sera alors possible de les prendre au mot si elles ne s’en éloignent pas. Selon lui, en affirmant qu’il n’y a pas de consensus, il ne sera pas possible de tenir les grandes institutions donatrices redevables de leurs activités.

3.2 La raison d’être de l’aide

Un participant fait valoir que, dans la SLT, il y a un manque de passion flagrant en ce qui a trait à l’obligation éthique d’aider les plus vulnérables, mais un grand enthousiasme pour la promotion des « intérêts personnels éclairés » du Canada. Les discussions qui ont porté sur cette question des « intérêts personnels éclairés » comme raison d’être de l’aide canadienne ont révélé des divergences fondamentales entre l’ACDI et la plupart des ONG. L’Agence met davantage l’accent sur des politiques macroéconomiques appropriées devant permettre aux pays en développement d’accéder à l’économie de marché et, partant, de répondre aux besoins des pauvres. Les *Commentaires* du CCCI et l’« anti-consensus » partent du principe que les marchés nationaux et internationaux ne sont pas automatiquement ou systématiquement en faveur des plus démunis, bien au contraire. De plus, la majorité des Canadiennes et des Canadiens prônent une démarche humanitaire et humaniste en matière de développement, de même que des initiatives prises par les pauvres et en faveur des pauvres, et ils estiment que les intérêts personnels du Canada sont secondaires.

Gerry Barr souligne qu’il faut faire une grande distinction en ce qui concerne la raison d’être des intérêts personnels à long terme. Si l’on estime que la raison d’être de la coopération au développement est de permettre aux pays en développement d’accéder aux « biens publics mondiaux », il n’y a pas de problème. Par contre, il y en a un si l’appui du Canada aux « biens publics mondiaux » va à l’encontre des stratégies de développement nationales et de l’engagement pris en faveur de l’élimination de la pauvreté. Toutes les formes d’aide qui ciblent l’élimination de la pauvreté relèvent de la coopération internationale, mais les dimensions politiques de l’aide internationale dépassent le simple cadre de l’aide, puisqu’elles peuvent inclure les intérêts éclairés du Canada tout en visant l’élimination de la pauvreté.

Une participant membre d’une ONG signale qu’en Afrique il n’y a que 1 p. 100 d’investissements étrangers provenant du Canada, alors que ce continent reçoit environ 40 p. 100 du budget consacré à l’aide. Le rôle de l’aide dans la coopération internationale est donc essentiel dans le cas de l’Afrique. Est-il possible que la SLT continue de donner une grande priorité à l’Afrique si la raison d’être de l’aide est fondée sur « les intérêts personnels éclairés » et quelles en seraient les conséquences?

Pour ce qui est de l’ACDI, Len Good estime qu’il y a deux raisons qui militent en faveur de la concentration sur les intérêts personnels. Tout d’abord, la population canadienne se préoccupe de plus en plus des problèmes mondiaux qui requièrent des solutions mondiales, auxquels elle doivent

pouvoir participer et s'intéresser. L'ACDI s'efforce de faire participer un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens aux questions qui les préoccupent. Il ne s'agit bien entendu pas de répondre à des intérêts égoïstes à court terme. Selon M. Good, l'utilisation de l'expression « intérêts personnels » semble nuire à la communication.

La plupart des ONG reconnaissent que l'élimination de la pauvreté doit être au coeur de toute action, mais il y a lieu de poursuivre les discussions en vue de déterminer s'il ne faudrait pas élargir la raison d'être pour qu'elle reflète une approche plus globale. Pour sa part, M. Malhotra estime que le but de l'aide devrait être le développement humain et porter sur toutes les formes d'abus et d'atteintes à la dignité humaine. Un participant fait valoir que la mise en valeur des ressources humaines et d'autres questions relatives à la main-d'oeuvre devraient être considérées comme faisant partie du travail de développement. À cet égard, l'ACDI devrait accorder une plus grande attention aux approches multilatérales sur les tribunes internationales telles que l'Organisation internationale du travail. D'autres signalent que les ONG travaillent depuis plusieurs années avec les habitants des régions où les crises perdurent. Les Canadiennes et les Canadiens sont particulièrement en faveur de ce genre d'activités parce qu'elles contribuent à aider les plus vulnérables dans des situations particulièrement critiques. Il faut s'assurer que l'ACDI continue de donner son appui au travail qui se fait dans les régions critiques, même si les intérêts du Canada ne sont pas évidents.

La cohérence des politiques est également très importante dans le cadre de cette discussion. Au sein du gouvernement, il y a des politiques contradictoires qui empêchent les ONG et l'ACDI d'agir comme elles le voudraient sur le plan de la coopération au développement. Les représentants de l'ACDI précisent que celle-ci gardera sa spécificité et qu'elle essaiera d'influencer certains ministères, et plus particulièrement le ministère des Finances et le MAECI, pour qu'il y ait cohérence au niveau des politiques.

M. Good rappelle qu'il y a une obligation éthique qui est centrale à la lutte contre la pauvreté et que l'ACDI souscrit entièrement à l'éthique du développement, tout en reconnaissant l'existence d'autres problèmes. De toute évidence, la SLT n'est pas un outil de communication, mais bien un document administratif essentiellement destiné à des fonctionnaires. L'ACDI ne cherche pas à promouvoir des perspectives purement macroéconomiques, mais elle ne peut ignorer le secteur privé et les questions liées à la croissance économique. L'équité et la répartition de la richesse sont au coeur de son mandat.

3.3 Instruments de mise en oeuvre des orientations stratégiques

Les participants des ONG acceptent la possibilité et l'importance d'une entente sur les principes de développement, mais se disent préoccupés du fait que l'ACDI a souvent eu recours à des instruments de mise en oeuvre contraires à ces principes. On s'entend beaucoup moins sur les moyens à prendre pour la coopération au développement. Les principes, pour la plupart, n'ont pas changé depuis 30 ans, même s'ils ont été reformulés. Si les principes ont été remaniés, l'ACDI a-t-elle analysé les raisons pour lesquelles nous n'avons pas été en mesure de nous y conformer? L'expérience des ONG pourrait nous donner des éclaircissements à ce sujet.

Certaines ONG estiment qu'en ce qui concerne les invitations ouvertes à soumissionner, elles se retrouvent de plus en plus en situation de concurrence avec le secteur privé et d'autres ONG.

Elles ont donc tendance à viser des objectifs à court terme pour remporter des contrats. Dans le cadre du système d'invitations ouvertes à soumissionner, l'ACDI s'est révélée dirigiste et beaucoup moins attentive aux idées novatrices que pourraient avancer les ONG et leurs partenaires du Sud. On apprend beaucoup des types de programmation réceptifs, mais le contexte actuel n'est guère propice à l'apprentissage et à l'innovation.

Plusieurs donateurs, de types différents, s'intéressent de plus en plus aux plans de réduction de la pauvreté (PRP) de portée nationale comme principal outil d'orientation de leur programmation. Les ONG s'inquiètent du fait que certains principes de participation inhérents à l'approche des donateurs à l'égard des PRP ne s'appliquent pas à plusieurs pays en développement. Les relations que les ONG entretiennent depuis longtemps avec les collectivités risquent de se voir substituées par des ententes conclues entre plusieurs donateurs et les gouvernements. Les relations qu'entretiennent les ONG sont fondées sur la confiance, qui est un gage du succès du développement des collectivités. Comment pourra-t-on maintenir ce genre de relations avec des programmes établis par les donateurs et les gouvernements qui appuient des PRP de portée nationale?

L'appui coordonné des donateurs aux approches sectorielles (AS) risque d'entraver le pluralisme traditionnel des approches complémentaires au développement. Les participants des ONG estiment que les AS posent deux grands problèmes : qui détermine les orientations de la programmation et quelle est l'influence des priorités des donateurs sur ces orientations?

3.4 La prise en charge locale

Le principe de la « prise en charge locale » est complexe. Les participants déplorent le manque de clarté de la SLT sur la signification réelle de la prise en charge locale. La mise en oeuvre de ce principe doit être bien nuancée pour qu'on n'en vienne pas à appuyer des régimes oppressifs. Une question fondamentale se pose : qui choisit les responsables de la prise en charge locale?

Certains estiment que si l'ACDI fonde ses relations en matière de programmation sur la prise en charge locale, elle devra nécessairement faire preuve de tolérance dans le cas d'erreurs et de rectifications. Il est essentiel de faire participer les organisations de la société civile des pays en développement à l'établissement des priorités et à la formulation des politiques, et pas simplement à leur mise en oeuvre, et de reconnaître leur rôle à cet égard. Cette approche doit s'accompagner d'une plus grande reconnaissance de l'importance de renforcer le leadership des partenaires de la société civile dans les pays en développement.

D'autres avancent que la prise en charge locale présuppose que l'on reconnaisse la diversité et les divergences comme des atouts. Nous ne devrions pas seulement travailler avec ceux qui peuvent répondre aux exigences en matière de rapports, ni orienter notre engagement vers le renforcement des capacités pour satisfaire ces exigences. La SLT devrait davantage tenir compte de la synergie entre la société civile et les groupes de soutien de l'ACDI, à différents stades du développement. Les programmes de coopération au développement doivent refléter une meilleure compréhension des relations qui existent entre la société civile et les gouvernements qui s'emploient à éliminer la pauvreté. Les gouvernements ne peuvent s'attaquer à la pauvreté sans la participation des citoyens.

Les ONG participantes font valoir que la raison d'être du financement de base et des

mécanismes de financement adaptés aux besoins de l'ACDI est semblable aux nouvelles approches préconisées par la SLT en ce qui a trait à la prise en charge des stratégies de développement par les partenaires. Ces mécanismes répondent au besoin d'innovation et d'apprentissage. Ils tiennent également compte de la diversité, des connaissances locales, des approches itératives, des principes d'autonomie et du fardeau de gestion aux niveaux inférieurs.

Selon ses représentants, l'ACDI ne compte pas donner son appui à un pays en développement quelles que soient ses intentions. Par la prise en charge locale, l'ACDI s'efforce de mieux comprendre les objectifs et les projets des pays en développement qui veulent réduire la pauvreté et elle ne les aide que si elle souscrit à leurs stratégies. Cette aide ne porte pas sur tous les secteurs et l'ACDI ne veut certainement pas que l'imposition de conditions aille à l'encontre du principe de prise en charge locale. L'ACDI ne travaillera pas exclusivement avec les gouvernements. Les organisations de la société civile du Nord et du Sud sont des partenaires importants.

3.5 Rôle de la société civile et rôles des ONG en matière de politique

Les participants estiment qu'au sein de l'ACDI, comme le reflète d'ailleurs la SLT, les ONG sont simplement perçues comme des organismes d'exécution, pour qui l'aide est un marché leur permettant d'exercer leurs activités et de protéger leurs intérêts. Certes, plusieurs intérêts entrent en ligne de compte dans l'aide mais, dans le cadre de la présente discussion, les ONG canadiennes se préoccupent davantage de la vision, des valeurs et des objectifs du développement, au-delà de leur propre rôle.

Les ONG participantes s'entendent largement sur la préoccupation soulevée dans les *Commentaires* du CCCI, à savoir que l'ébauche du mois d'octobre de la SLT ne traite pas du rôle et de la place de la société civile du Nord et du Sud comme principal intervenant du développement.

Dans le cadre de la politique étrangère actuelle, les ONG savent que l'ACDI se trouve confrontée à de grands défis politiques. L'Agence doit rétablir sa crédibilité auprès du Cabinet et des ministères du gouvernement fédéral. Elle doit se montrer solidaire du conseil des ministres qui établit la politique étrangère du gouvernement. Un représentant de l'ACDI précise qu'il ne peut y avoir une politique commerciale pour l'ACDI et une autre pour les ministères. Les ONG collaborent également avec certains ministères et elles devront choisir leurs priorités en fonction des politiques qu'elles souhaitent infléchir.

Les participants font valoir qu'aujourd'hui, en politique, il faut compter sur une plus grande participation populaire. Les organisations du Sud ont revendiqué un rôle beaucoup plus visible dans leurs propres sociétés et sur les tribunes internationales. En même temps, cependant, se manifestent de grandes frustrations et une certaine perte de citoyenneté du fait que les décisions d'intérêt public se prennent à huis clos. Une des questions fondamentales est celle du rôle que la société civile au Canada peut jouer pour aider les organisations du Sud à participer aux grands débats internationaux. La participation des ONG aux débats sur la gouvernance mondiale se heurte à des obstacles structurels. L'ACDI et les ONG doivent donc s'efforcer de donner plus d'importance au Sud. Comment l'Agence peut-elle contribuer à donner une plus grande place aux voix du Sud dans leurs propres instances d'élaboration des politiques et de programmation?

Les représentants de l'ACDI exhortent les ONG canadiennes à contester davantage l'ACDI que par le passé. Les ONG représentées estiment que les tribunes de l'ACDI ne sont pas suffisamment accessibles. Les méthodes et procédures que l'ACDI utilise pour recueillir les opinions et amorcer un dialogue ne sont pas claires. La SLT en est un bon exemple, puisque le processus devant permettre aux partenaires de dialoguer manque de clarté. Les ONG et l'ACDI doivent renforcer leurs capacités sur le plan du dialogue au niveau des politiques.

3.6 La participation du public

Un des atouts du secteur bénévole est de pouvoir faire participer le public canadien. Tout en reconnaissant l'importance d'une plus grande participation au Canada, les participants estiment que les ONG ne devraient pas se détourner de leurs engagements envers les ONG et les collectivités du Sud. Le secteur bénévole doit sa crédibilité à son institution et aux liens qu'il a su tisser avec les populations, grâce à ses homologues du Sud. Le choix n'est pas de travailler pour appuyer les organisations du Sud ou de travailler dans le Nord. Pour les ONG canadiennes, il s'agit plutôt de savoir comment travailler et avoir de bonnes relations dans le Sud. L'accompagnement des organisations du Sud peut s'exprimer de bien des façons. Les contacts sur le terrain, dans la vie quotidienne des gens, sont essentiels au même titre que les rapports entre les populations du Nord et du Sud.

Les participants se sont fortement prononcés en faveur de l'importance fondamentale de l'engagement du public au Canada, qui doit être une stratégie à long terme dans l'optique du développement. Cet engagement ne se limite pas à l'information, aux communications ou à la sensibilisation; elle est également liée à la compréhension que les Canadiennes et les Canadiens ont de leur rôle en tant que citoyens du monde, qui influencent le développement et y participent. La participation, les communications et la rétroaction doivent se faire dans un cadre cohérent et global.

Plusieurs participants aux ateliers estiment qu'il faut investir un plus grand nombre de ressources dans l'engagement du public pour que celui-ci devienne plus efficace. Si elles veulent faire participer un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens, les ONG doivent pouvoir avoir accès aux médias. À l'heure actuelle, les ressources sont très limitées pour retenir les services de professionnels spécialisés dans les relations avec les médias. Il y a aussi des obstacles structurels (p. ex. : qui contrôle les médias?) qui empêchent de nouveaux intervenants d'influencer les médias.

Dans leur réponse, les représentants de l'ACDI précisent que celle-ci reconnaît l'importance de la participation du public. La SLT donne aux partenaires et à l'ACDI l'occasion de réfléchir aux défis qui les attendent et aux orientations que celle-ci devrait adopter sur plusieurs plans, y compris celui de l'engagement du public. En novembre 1999, la ministre a lancé la Stratégie de participation du public pour aider l'ACDI et ses partenaires à adopter une vision commune sur ce plan. Cette stratégie prône des objectifs et des approches complémentaires, une plus grande collaboration, de meilleurs échanges d'informations sur les pratiques exemplaires et la mise au point d'outils d'évaluation des progrès. Elle explore « l'objectif » (la vision commune) et « les mécanismes » de l'interaction avec la population canadienne. Les discussions sur le cadre de référence de la SLT, notamment sur la raison d'être de l'aide, nous aident à définir la vision commune qui nous guidera dans nos interventions sur l'engagement du public. Quelle que soit l'issue de ces discussions, il est essentiel d'améliorer les modalités de notre collaboration au chapitre de l'engagement du public.

Pour ce qui est de la justification axée sur les valeurs ou de celle fondée sur les intérêts personnels éclairés, les représentants de l'ACDI estiment qu'il est essentiel d'établir la pertinence de l'aide, quelle que soit l'issue des discussions sur la SLT. La pertinence peut être établie par les deux justifications. Enfin, l'ACDI n'accepte pas nécessairement l'existence d'obstacles structurels qui empêchent les ONG d'avoir accès aux médias. D'autres secteurs, dont les organisations pour la protection de l'environnement, ont réussi à exercer une grande influence sur les médias.

3.7 Organisations axées sur le savoir

Les participants signalent que la SLT se montre plutôt vague en ce qui concerne la provenance des connaissances sur le développement, leur nature et leur importance. Dans ce document, le « savoir » semble assez statique, un peu comme un produit que l'on peut acquérir, alors qu'il constitue une caractéristique essentielle du processus de développement. Pour mieux circonscrire le savoir dans le contexte du développement, l'ACDI et les ONG doivent favoriser l'acquisition d'autres formes de connaissances localement.

Il a été proposé que l'ACDI modifie ses contrats et ses ententes de contribution pour favoriser un investissement plus systématique dans le savoir, notamment dans la recherche appliquée en politiques et en programmation, dans l'apprentissage organisationnel et dans le dialogue sur la promotion des droits et sur les politiques. Il est possible de créer des occasions régulières de dialogue et d'apprentissage, et les « réseaux du savoir » qui voient le jour, tels que le Réseau de la société civile de l'ACDI, devraient être accessibles aux personnes et aux organismes en dehors de l'Agence.

3.8 Reddition des comptes

Pendant les consultations, il a été signalé que l'on se préoccupe souvent de ce qui ne va pas dans les relations avec l'ACDI, au lieu de miser sur ce qui va bien. L'acceptation des risques est un grand atout dans les relations entre l'ACDI et les ONG. Dans le contexte actuel, on insiste beaucoup sur la reddition des comptes, un principe dont les ONG reconnaissent l'importance. Mais dans quelle mesure des régimes de reddition des comptes de plus en plus embrigadés limiteront-ils la prise de risques? Les régimes bureaucratiques limitent-ils la participation des ONG aux initiatives qui visent à réduire la pauvreté dans des situations plus difficiles et plus complexes ou à celles qui explorent de nouvelles démarches novatrices, qui n'ont pas encore été mises à l'épreuve? Les participants conviennent de l'importance de la reddition des comptes pour justifier leur légitimité, mais ils estiment que les vérifications et les mécanismes de contrôle qu'on leur impose de plus en plus inhibent leur créativité et leurs possibilités d'innovation dans la programmation. Il n'est pas facile d'évaluer les résultats à court terme, et il arrive qu'on puisse difficilement les mesurer ou les attribuer à qui de droit. Compte tenu des approches prônées dans la SLT, il conviendrait d'adopter des échéanciers plus réalistes pour atteindre les résultats visés et d'avoir une démarche moins bureaucratisée pour les justifier.

Il a été proposé que l'ACDI entreprenne des consultations pour trouver des solutions aux mécanismes de mise en oeuvre et de reddition des comptes, solutions qui seraient partiellement fondées sur l'expérience de la société civile en matière de développement. Nombreuses sont les ONG canadiennes qui, au fil des ans, ont acquis des connaissances dans le cadre de systèmes de

reddition des comptes avec plusieurs partenaires, dont les ONG du Sud, d'autres gouvernements (du Nord et du Sud), la Banque mondiale, des ONG internationales et d'autres donateurs.

Les études de cas et les évaluations de l'expérience des ONG, avec un financement de base adapté aux besoins d'innovation dans ces secteurs, devraient alimenter et façonner les nouveaux mécanismes mis sur pied par l'ACDI, de même que les structures et les processus inhérents à plusieurs niveaux de reddition des comptes.

Les participants des ONG souscrivent aux pourparlers que l'ACDI dit avoir entamés avec le Conseil du Trésor et le Vérificateur général sur les questions de reddition des comptes. Ils précisent cependant qu'il est important que l'ACDI invite ses partenaires à lui faire part de leurs commentaires. L'Agence devrait repérer d'autres intervenants qui ont également intérêt à négocier le cadre de reddition des comptes. En facilitant l'apport de ses partenaires à ces questions, l'ACDI bénéficiera de leurs perspectives et de leur expérience et pourra obtenir l'appui d'un plus grand nombre de Canadiennes et de Canadiens.

3.9 Ressources

Pour que les programmes soient crédibles et les politiques efficaces, il faut nécessairement que l'on attribue suffisamment de ressources à l'APD. Tous les participants conviennent que le Canada doit absolument s'efforcer d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB au chapitre de l'aide. La situation financière du gouvernement s'est améliorée. Il existe un large consensus sur les politiques fondamentales et sur les nouvelles priorités sociales de l'ACDI. La stratégie à long terme de l'ACDI serait incomplète si elle ne s'attaquait pas à la question des ressources. L'ébauche de la SLT élaborée en octobre dernier contient des propositions précises au sujet d'un plan pluriannuel qui porterait l'APD du Canada à 0,35 p. 100 de son PNB, en visant l'objectif de 0,7 p. 100. Il est essentiel d'établir une stratégie pour les ressources.

Les ONG font de grandes contributions financières à leurs programmes, mais elles subissent de plus en plus de pressions de l'ACDI pour investir des ressources supplémentaires qui, bien souvent, ne sont pas prévues dans les ententes actuelles. C'est ainsi que les ONG doivent engager leurs propres ressources dans les évaluations environnementales, des services professionnels et d'autres coûts liés à l'élaboration de programmes pour des projets qui ne seront pas nécessairement assumés par les mécanismes de financement adaptés aux besoins des directions générales bilatérales de l'ACDI.

Selon les représentants de l'ACDI, la meilleure façon d'influencer les membres du Cabinet et d'obtenir davantage de crédits pour l'aide est de leur prouver que l'ACDI a bien défini son orientation, qu'elle sait ce qu'elle veut et qu'elle saura se montrer efficace. Les décideurs veulent également avoir la garantie que les fonds seront bien gérés. Quant à savoir à quel moment le budget de l'ACDI sera majoré, le premier ministre a déclaré qu'une des priorités du gouvernement était d'augmenter l'aide, mais il n'en a pas encore précisé le montant ni la période.

3.10 Changements prônés par la SLT et consultations

Les participants reconnaissent que le besoin de changement est essentiel et qu'il s'impose aussi bien dans le cas de l'ACDI que dans celui des ONG canadiennes. Les changements requis sont fondamentaux. Il faut restructurer l'ACDI pour qu'elle puisse s'acquitter de son mandat. Ses représentants font valoir que la plupart des organisations sont rarement au courant de leurs propres faiblesses. Pour qu'il y ait changement, il faut que des pressions s'exercent de l'extérieur. Pour qu'elle décide de changer, l'ACDI doit bénéficier de critiques et de soutien de l'intérieur et de l'extérieur. Les participants prennent garde de préciser les mesures qu'elle compte prendre pour obtenir une plus grande participation des ONG, de la population canadienne et des partenaires du Sud dans le cadre de ce changement. Une question importante est celle des consultations ou audiences publiques sur la SLT.

Pour les ONG, il est important que des consultations comme celles qui viennent d'avoir lieu avec l'ACDI soient diffusées le plus possible au sein de l'Agence, pour que tous ses employés soient bien au courant des préoccupations et des recommandations qui ont été faites.

Pour ce qui est de l'examen public officiel, il a été précisé que la ministre soumettrait au Cabinet, au printemps, les résultats du processus actuel sur la SLT. On ignore cependant si l'examen sera de grande portée. Le MAECI envisage de procéder à l'examen de sa propre politique étrangère, mais il n'est pas fait mention de la participation de l'ACDI.

4. Conclusion

4.1 Une perspective de l'ACDI

Charles Bassett, vice-président principal

M. Bassett passe en revue certains des grands thèmes qui ont été discutés pendant les deux jours.

Consensus

Selon lui, ce qui a d'abord frappé Len Good, c'est qu'il n'y avait pas de consensus général, mais bien différents types de consensus, et que cette pluralité pouvait enrichir notre dialogue.

Société civile

Au cours des dernières années, les principales réalisations des ONG se sont situées sur le plan de ce qu'elles ont fait en collaboration avec et pour leurs homologues du Sud. L'expansion des ONG du Sud a été remarquable et importante. Les organisations du Sud pressent l'ACDI et les ONG du Nord de leur donner une plus grande marge de manoeuvre et de les appuyer. Elles veulent aussi que leurs partenaires du Nord redoublent d'efforts pour renforcer la société civile. Cette importance est liée à la nécessité, pour les donateurs, de collaborer avec la société civile et avec les gouvernements.

Leadership des pays bénéficiaires

Donner les rênes aux pays bénéficiaires ne veut pas nécessairement dire qu'on les donne à leurs gouvernements. Il y a bien des pays où l'on n'aimerait pas que le gouvernement se retrouve aux postes de commande, mais l'ACDI serait disposée à collaborer avec plusieurs segments de la société civile.

Lutte contre la pauvreté

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté et la recherche d'une approche globale en matière de développement, M. Bassett estime que le mandat actuel de l'ACDI est le meilleur que l'on puisse obtenir sur le plan politique. Une des raisons pour lesquelles l'ACDI ne souhaite pas modifier son mandat dans la SLT, c'est que le concept de développement durable pour éliminer la pauvreté que l'on trouve dans *Le Canada dans le monde* s'attaque efficacement au problème réel. Cependant, les six priorités présentent certains problèmes du fait qu'elles ouvrent la porte toute grande. Ces priorités donnent une très grande latitude et c'est la raison pour laquelle l'ACDI doit mieux cibler ses activités.

Programmation horizontale

Cette question de collaboration horizontale avec d'autres donateurs et avec les gouvernements a soulevé plusieurs préoccupations. L'ACDI doit particulièrement veiller à ce que cette collaboration ne se fasse pas au détriment des programmes actuels et de ceux qu'elle souhaiterait mettre sur pied. L'objectif de cette programmation horizontale est de devenir plus efficace, mais l'ACDI ne veut pas lui accorder toute son attention au détriment des résultats qu'elle compte obtenir dans le cadre de ses projets et de ses programmes.

Le savoir

Un des thèmes abordés a été la nécessité de favoriser l'échange des idées et de générer des connaissances. C'est là un des grands défis, aussi bien à l'ACDI qu'entre celle-ci et les intervenants de l'extérieur. Comment acquérir ces connaissances dans le cadre des programmes, au sein même de l'ACDI et en collaboration avec les ministères, les partenaires, les organisations internationales et les pays bénéficiaires? Il s'agit d'un problème complexe auquel l'ACDI doit s'attaquer.

Intérêts personnels

La distinction entre les impératifs éthiques et les intérêts personnels a suscité de nombreuses discussions. M. Bassett estime que si l'ACDI existe, c'est bien parce que le Canada doit être présent. La plupart des Canadiens estiment que le Canada est un pays privilégié par rapport à d'autres et que nous devrions aider ceux qui sont moins favorisés par le sort. Si les arguments d'ordre éthique n'ont pas su convaincre 20 p. 100 de la population canadienne mais que le concept des intérêts personnels peut les faire changer d'idée, c'est ce dernier qu'il faut alors prôner.

Consultation

La présente rencontre est essentiellement une consultation. Les rencontres officieuses et officielles font toutes partie d'un processus. M. Bassett estime qu'il n'existe pas de processus bien défini à ce stade-ci, les cadres supérieurs de l'ACDI ne sachant pas encore quelle orientation donner à la SLT et comment la concrétiser.

M. Bassett termine en donnant l'assurance qu'à l'ACDI tout n'est pas immuable. Au nombre

des principes immuables, il y a celui du partenariat, un des volets les plus importants pour l'avenir. L'ACDI ne peut faire cavalier seul sur ce plan et les ONG figurent, de toute évidence, au nombre de ses principaux partenaires. Les ONG oeuvrent dans le secteur du développement depuis aussi longtemps que l'ACDI, elles ont les mêmes préoccupations et leurs compétences viennent compléter celles de l'ACDI.

M. Bassett précise que nous sommes à la merci d'autres systèmes auxquels il faut se soumettre : il y a celui du gouvernement et de la bureaucratie, les présentations au Conseil du Trésor et les mémoires au Cabinet, qui nous imposent tous des calendriers. Ce n'est pas parce que l'ACDI doit soumettre un mémoire au Cabinet à une certaine date que les discussions qu'elle aura par la suite avec ses partenaires ne seront qu'un simulacre. On peut suivre plusieurs processus en parallèle. L'ACDI sollicite des commentaires et des idées aussi riches et diversifiées que possible, pour en arriver aux meilleures solutions possibles.

Un contexte évolutif

Aujourd'hui, le contexte est bien différent de celui des années 90. Durant la deuxième moitié des années 90, l'ACDI a dû surtout se défendre contre plusieurs pressions. Elle a subi les réductions budgétaires et vu l'intégrité de ses programmes menacée. On voulait aussi qu'elle soit présente dans un plus grand nombre de pays et qu'elle réalise un bien plus grand nombre de projets avec beaucoup moins d'argent. De plus, elle faisait l'objet de critiques parce qu'elle n'accordait pas suffisamment d'attention à ce qui se passait en dehors de son monde à elle. Aujourd'hui, le contexte est bien différent pour l'ACDI, mais il faut beaucoup de collaboration pour rattraper le temps perdu.

M. Bassett précise que l'ACDI et les ONG ont les mêmes intérêts à coeur, mais qu'elles consacrent beaucoup de temps et d'énergie à leurs différends au lieu de rechercher ensemble de meilleures solutions. Comment atteindre nos objectifs ensemble? Comment tirer parti de nos connaissances respectives tout en défendant nos propres intérêts?

M. Bassett estime, en conclusion, qu'il faut poursuivre ce genre de consultations sur des questions d'ordre général, mais aussi aborder des thèmes bien précis (comme celui du renforcement des capacités ou de la bonne gestion). L'essentiel est de tirer des enseignements de ces dialogues.

Selon lui, la vision de Len Good est celle que prônent la plupart des gens à l'ACDI. Elle vaut la peine qu'on l'épouse parce qu'elle est collective, inclusive et complète. Elle laisse entrevoir un avenir que l'ACDI peut partager avec ses partenaires. Nous pourrions vraiment réussir si nous travaillons ensemble.

4.2 Une perspective du CCCI

Le CCCI a entendu et reçu de nombreux commentaires positifs au sujet de cette consultation. Plusieurs ont beaucoup apprécié l'ouverture d'esprit et la participation réfléchie de l'ACDI et des ONG. Ce genre de dialogue est de toute évidence très important, car il permet d'avoir des discussions d'ordre pratique, mais aussi à des niveaux d'abstraction assez élevés. Les remarques qui suivent, tant sur le processus que sur la teneur des discussions, ont été faites pendant ou juste après cette consultation de deux jours.

Des consultations publiques et ouvertes

La présente rencontre fait bien entendu partie d'un processus de consultations plus long, mais elle ne remplace pas et ne devrait pas se substituer à des consultations plus vastes et plus ouvertes au public, comme dans le cadre des audiences parlementaires. Pour les ONG, les questions qui ont été abordées sont essentielles et au coeur même du rôle du Canada sur la scène internationale. Il ne suffit pas de les examiner dans un cadre informel.

Les représentants de l'ACDI ont déclaré, à plusieurs reprises durant cette rencontre, que pour eux cette consultation n'était qu'un début et qu'elle serait suivie d'un dialogue continu et d'autres consultations. La ministre a elle-même repris ce point en faisant valoir que ce processus était essentiellement à l'étape embryonnaire. Les ONG y participent pleinement et attentivement, dans une perspective à long terme. Il est donc capital que l'ACDI continue de reconnaître la légitimité de leurs positions et, comme M. Len Good l'a précisé, qu'elles participent à ce processus de façon significative et réelle, et sur différentes questions.

Intérêts personnels à long terme

L'ACDI a écouté attentivement les préoccupations suscitées par l'importance accordée aux intérêts personnels du Canada. Cette justification de l'aide peut être perçue négativement, au détriment de l'obligation éthique d'éliminer la pauvreté. Bien que la mission de l'ACDI ne sera sans doute pas modifiée, il y a lieu de préciser et d'explicitier les expressions « intérêts personnels » et « biens publics mondiaux ».

Société civile

Les ONG continuent de se préoccuper du manque de compréhension, au sein de l'ACDI, de la place et du rôle de la société civile dans l'ensemble du processus de développement. Plusieurs commentaires ont porté sur les façons dont les nouvelles approches pourraient être interprétées comme excluant la société civile. Bien que certains indices portent à croire que l'on approfondira cette question, personne ne sait encore avec certitude quelle sera l'importance accordée à la société civile dans la prochaine et dans la dernière version de la SLT.

Source de réflexion sur le développement

Les ONG ont fortement critiqué l'existence présumée d'un consensus et le fait que la philosophie du développement formulée dans la SLT soit trop centrée sur celles de la Banque mondiale et de l'OCDE. L'atelier a consacré un certain temps à l'hypothèse de la SLT voulant qu'il existe actuellement un consensus et il faudrait examiner davantage certains points de vue, dont ceux exprimés par Kamal Malhotra et les autres participants qui en contestent l'existence.

Participation du public

L'ACDI et les ONG conviennent de l'urgence de se pencher sur la question d'une plus grande participation de la population canadienne. Il faut investir davantage sur le plan financier, ce qui est essentiel, mais aussi se montrer plus critique et novateur en mettant sur pied un plan d'ensemble qui fera avancer les choses. Les communications et l'information demeurent essentielles, mais tous estiment que les stratégies et les activités axées sur la participation donnent de meilleurs résultats. Nous devons tous réfléchir à la meilleure façon de faire participer la population canadienne, dans une perspective fondée sur des obligations morales et éthiques.

M. Cameron Charlebois, président du conseil d'administration du CCCI, remercie les participants de leur sérieuse contribution à cette consultation, de même que tous ceux et celles qui ont organisé la Table ronde et les ateliers. Avant de lever la séance, il précise que le CCCI et ses membres s'engagent à continuer de collaborer avec l'ACDI pour qu'elle mette le cap sur des orientations stratégiques efficaces à long terme.

Annexe I

Consultation CCCI-ACDI, 22 et 23 février 2001

Liste des participants

1. Silvana Anania YMCA Canada
2. Gerry Barr Conseil canadien pour la coopération internationale
3. Charles Bassett Agence canadienne de développement international
4. Pierre Beaudet Alternatives
5. John Beggs Agence canadienne de développement international
6. Rick Bélanger Agence canadienne de développement international
7. Yves Bergevin Agence canadienne de développement international
8. Clare Bonnell CESO
9. Andrea Paula Botto Conseil canadien pour la coopération internationale
10. Tony Breuer Partners in Rural Development
11. Ray Burzynski Agence canadienne de développement international
12. Carla Castaneda Agence canadienne de développement international
13. Marcel Custeau Agence canadienne de développement international
14. Gilles Cérat Fondation Jules et Paul–Emile Léger
15. Cameron Charlebois Président du Conseil d’administration du CCCI
16. Michel Chaurette CECI
17. Andrew Clark Agence canadienne de développement international
18. Jim Cornelius Banque de céréales vivrières du Canada
19. Robert Craig Entraide universitaire mondiale du Canada
20. Jacquie Dale Conseil canadien pour la coopération internationale
21. Claire Dansereau CUSO
22. René De Grâce UNICEF
23. Jennifer Deveney British Columbia Council for International Co-operation
24. Athena Dionela Programme d’aide au développement des Philippines
25. Pierre Dionne Conseil international de l’action sociale Canada

26.	Roger Dumelie	Agence canadienne de développement international
27.	Chris Eaton	Fondation Aga Khan
28.	Roger Ehrhardt	Agence canadienne de développement international
29.	Brian Emmett	Agence canadienne de développement international
30.	Joanne Ferguson	Canadian Co-operative Association
31.	Louise Filion	Agence canadienne de développement international
32.	Peachy Forbes	Philippine Development Assistance Program
33.	Helen Fytche	WaterCan/EauVive
34.	Francine Gagné	Agence canadienne de développement international
35.	Ron Garson	Agence canadienne de développement international
36.	Hélène Giroux	Agence canadienne de développement international
37.	Robert Gonneville	Terre Sans Frontières
38.	Len Good	Agence canadienne de développement international
39.	Bruce Goodman	CoWater International
40.	Nancy Gordon	CARE
41.	André Gosselin	Agence canadienne de développement international
42.	Janice Hamilton	Conseil manitobain pour la coopération internationale
43.	Richard Harmston	Société asiatique des partenaires
44.	Janet Hatcher-Roberts	La Société canadienne de santé internationale
45.	Bruno Hébert	Agence canadienne de développement international
46.	Dale Hildebrand	Inter-Church Action for Relief and CCIC Board
47.	Barbara Hogan	Voluntary Service Overseas Canada
48.	J.P. Horrigan	Canadian Jesuits International
49.	Andrew Ignatieff	Église anglicane PWRDF
50.	Bill Janzen	Comité central Mennonite
51.	Jill Johnson	Ministère des Finances
52.	Daniel Joly	Agence canadienne de développement international
53.	Molly Kane	Inter Pares
54.	Terry Keleher	Agence canadienne de développement international
55.	Jennifer Kitts	Action Canada for Population and Development

56.	Friederike Knabe	USC Canada
57.	Anne-Marie Lambert	Consultante
58.	Madonna Larbi	Centre international MATCH
59.	Lynda Leblanc	Agence canadienne de développement international
60.	Fabien Leboeuf	Développement et Paix
61.	Oliver Lofton-Brook	Agence de développement et de secours adventiste Canada
62.	John Lotssinger	Agence canadienne de développement international
63.	Daniel Lussier	Société de partage (SOPAR)
64.	Françoise Mailhot	Agence canadienne de développement international
65.	Kamal Malhotra	PNUD
66.	Blaine Marchand	Agence canadienne de développement international
67.	Carmina Matton	Agence canadienne de développement international
68.	Jean-Pierre Massé	Fondation Léger
69.	Kevin McCort	CARE
70.	Hunter McGill	Agence canadienne de développement international
71.	Bob Miller	Le Centre parlementaire
72.	Marlen Mondaca	Aide à l'enfance Canada
73.	Esperanza Moreno	Conseil canadien pour la coopération internationale
74.	Gisèle Morin-Labatut	CRDI
75.	Geeta Narayan	Agence canadienne de développement international
76.	Martha Nelems	Agence canadienne de développement international
77.	Francine Néméh	AQOCI
78.	Christie Neufeld	Église unie du Canada
79.	Lilly Nicholls	Agence canadienne de développement international
80.	Lambrina Nikolaou	Carrefour Canadien International
81.	Anna Nitoslawska	Congrès du travail du Canada
82.	Kevin O'Brien	Société Canadienne pour Nourrir les Enfants
83.	Kelly O'Brien	Carrefour Canadien International
84.	Peter Padbury	Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
85.	John Paterson	Gems of Hope

86.	Mathew Pearce	Jeunesse Canada Monde
87.	Yves Pétillon	Agence canadienne de développement international
88.	Betty Plewes	Initiative du secteur bénévole
89.	Cranford Pratt	Université de Toronto
90.	Harry Qualman	Association canadienne pour les Nations unies
91.	Melanie Quevillon	Agence canadienne de développement international
92.	Syed Sajjadur Rahman	Agence canadienne de développement international
93.	Ron Richmond	Conseil de la Saskatchewan pour la coopération internationale
94.	Tony Rogge	Canadian Physicians for Aid and Relief
95.	Alain Roy	Conseil canadien pour la coopération internationale
96.	Craig Ryan	Agence canadienne de développement international
97.	John Saxby	Agence canadienne de développement international
98.	Ruth Schneider	Présidente du conseil d'administration de CUSO International
99.	Alana Scott	Operation Eyesight Universal
100.	Bill Singleton	Agence canadienne de développement international
101.	Robert Slous	Armée du salut
102.	Ian Smillie	Consultant
103.	Gauri Sreenivasan	Conseil canadien pour la coopération internationale
104.	Pierre St-Cyr	Agence canadienne de développement international
105.	Ian Stein	Association canadienne de santé publique
106.	Rieky Stuart	Oxfam Canada
107.	Bernard Taylor	Partnerariat Afrique Canada
108.	Nancy Thede	Droits et démocratie
109.	Catherine Thompson	Plan de parrainage du Canada
110.	Ruth Thorkelson	Ministère des Finances
111.	Brian Tomlinson	Conseil canadien pour la coopération internationale
112.	Laurier Trahan	Resultats Canada
113.	Claire Trépanier	Agence canadienne de développement international
114.	Linda Tripp	Vision mondiale Canada
115.	Kathy Vandergrift	Vision mondiale Canada

116. Alison Van Rooy	Agence canadienne de développement international
117. Richard Veillette	Agence canadienne de développement international
118. Pierre Véronneau	Oxfam Québec
119. Stephen Wallace	Agence canadienne de développement international
120. Tom Wallace	Agence canadienne de développement international
121. Gordon Walker	Resultats Canada
122. Vivian Williams	Agence canadienne de développement international
123. Zonibel Woods	Action Canada for Population and Development
124. Mark Young	Agence canadienne de développement international
125. Janet Zukowsky	Agence canadienne de développement international