

**« Vers une stratégie à long terme
pour le Programme canadien d'aide internationale :
Cadre de consultation » de l'ACDI**

**Commentaires
du
Conseil canadien pour la coopération internationale**

W:\Policy Team\ODA 2000\LTS - CCIC Commentary\Final LTS French.doc

**Équipe Orientation politique du CCCI
Janvier 2001**

Remerciements

L'auteur tient à remercier tout particulièrement les membres du groupe de référence officieux sur l'aide du CCCI et ses collègues du Secrétariat, avec qui il a eu des discussions approfondies et qui ont eu l'obligeance de lui faire part de leurs commentaires détaillés sur une première ébauche du présent document. Les commentaires très judicieux du Professeur Cranford Pratt sur la Stratégie à long terme ont également été fort appréciés. Les points de vue exprimés dans ce document reflètent la position commune préparée par le Secrétariat au nom de tous les membres du Conseil. Certains membres pourraient ne pas souscrire également à toutes les idées et formuler leurs propres commentaires.

Brian Tomlinson
Équipe Orientation politique du CCCI
Janvier 2001

Principaux messages des *Commentaires* du CCCI sur le *Cadre de consultation* de l'ACDI en vue d'une Stratégie à long terme

« Le Canada devrait se faire le messager non conformiste d'un nouvel ordre mondial qui voit la justice dans la dissidence, l'équité dans les droits de la personne, et le progrès économique dans le développement sans conditions. »

Citation de Stephen Lewis, tirée du *Rapport canadien sur le développement 2000* de l'Institut Nord-Sud

1. Les enjeux et les principes de la coopération internationale énoncés dans le *Cadre de consultation* sur la Stratégie à long terme de l'ACDI sont d'une importance capitale. Ils nécessitent donc une réflexion soutenue et un débat éclairé des intervenants de la coopération internationale au Canada (et à l'étranger). Au Canada, la société civile bénéficie d'une très grande expérience et offre des programmes novateurs directement liés à plusieurs de ces enjeux. Un débat public sur les propositions de la Stratégie à long terme de l'ACDI contribuera à mieux faire comprendre les responsabilités du Canada dans le monde.

2. Dans sa Campagne **en commun**, le CCCI prône que le Canada place l'élimination de la pauvreté au centre de la raison d'être de son aide internationale, non seulement pour des raisons d'« intérêts personnels éclairés », mais aussi pour des considérations morales dans ses relations avec les pays en développement. L'intégration croissante du Sud dans la collectivité mondiale exige que les pouvoirs, les ressources, la prise de décisions et la responsabilisation lui soient transférés, de telle sorte que les marginalisés puissent maîtriser leur propre développement. Une aide canadienne qui serait axée sur des « intérêts personnels éclairés » risque de compromettre la coopération avec les pays et les populations les plus pauvres. Elle risque aussi de distancer l'ACDI des considérations d'ordre moral associées à l'aide, auxquelles le public canadien souscrit largement.

3. Bien que l'on puisse peut-être s'entendre sur les principes essentiels devant caractériser les relations entre donateurs dans le secteur de l'aide au développement, il n'y a toujours guère de consensus entre les intervenants de ce secteur sur les politiques, les modèles et les démarches devant contribuer à éliminer la pauvreté et à créer des relations plus équitables entre le Nord et le Sud dans le contexte de la mondialisation. Une ACDI orientée vers les politiques et le savoir doit surtout faire preuve d'humilité au sujet du « bien-fondé » de nos réponses et de leur imposition à d'autres.

4. Le développement n'est pas un processus qui s'accommode facilement de la bureaucratie et des solutions techniques. La plupart y voient davantage une démarche politique intérieure itérative, même dans les pays les plus tributaires de l'aide. Les gens y participent, surtout les

pauvres et les démunis; ils négocient entre eux, avec leur gouvernement et avec la collectivité mondiale, des politiques et des droits qui amélioreront leurs moyens de subsistance et leur garantiront un avenir là où ils vivent. Si l'on veut repenser les approches à l'égard de la coopération au développement, des politiques et de la génération du savoir, il faut nécessairement tenir compte de l'incidence du rôle et de la capacité de la société civile sur tous les aspects de l'aide au développement du Canada, deux dimensions qui doivent se retrouver au coeur de la Stratégie à long terme de l'ACDI. Pour atteindre cet objectif, le CCCI propose une démarche intégrée à l'égard de la société civile.

5. Le véritable défi qui se pose aux donateurs, au gouvernement et aux ONG, est de bien comprendre l'incidence des décisions stratégiques et d'autres interventions dans le secteur du développement sur la vie des pauvres et de tirer les leçons de leur expérience sur le terrain, afin d'élaborer de meilleures politiques à l'intention des bénéficiaires.

6. Dans sa Stratégie à long terme, l'ACDI doit donner son appui à un programme soutenu et complet de sensibilisation du public, et adopter des stratégies de participation à la citoyenneté mondiale. Grâce à ces stratégies, le gouvernement et tous les partenaires du développement pourraient établir, au sein de la population canadienne, une base morale et politique d'appui à long terme à la cause du développement international et promouvoir la participation du public aux questions de politique internationale, aux côtés de l'ACDI et des ministères au Canada.

7. L'accent mis par la Stratégie à long terme sur une plus grande cohérence des stratégies et de la programmation dans les interventions de l'ACDI sur le plan de l'aide sera bien accueilli. Il n'en reste pas moins que les projets, qui constituent un mécanisme de l'aide, permettent de prendre de grands risques et de faire preuve de beaucoup d'innovation, sans grandes conséquences politiques pour les gouvernements nationaux et l'ACDI en tant que telle. Les projets peuvent influencer directement sur les processus sociaux, renforcer les intervenants sociaux exclus et, par voie de conséquence, donner les résultats escomptés, mais bien souvent non escomptés, sur les moyens de subsistance et les droits des pauvres. Pour ce qui est des stratégies coordonnées des donateurs, l'ACDI devrait envisager de devenir un « créneau d'expertise » qui miserait sur les projets pilotes novateurs de la société civile en associant le dialogue sur les politiques à la programmation sur le terrain.

8. Conformément aux principes énoncés par les donateurs, les modalités de passation des contrats de l'ACDI doivent tenir compte de l'importance de la collaboration à long terme, des connaissances locales, de la participation et de la prise de décisions locales, de même que des risques inhérents à la promotion de changements en matière de développement. La Stratégie à long terme doit s'accompagner d'un examen des dimensions complexes des responsabilités de l'ACDI dans le secteur du développement.

9. Il importe de renverser les grandes compressions qui ont sabré l'APD du Canada et adopter des objectifs intermédiaires en vue d'atteindre 0,7p. 100 du PNB, de façon à garantir l'attribution d'une part équitable des ressources du Canada aux objectifs établis par les donateurs, à savoir réduire de moitié, d'ici 2015, le nombre de personnes qui vivent dans la pauvreté et atteindre l'objectif d'élimination de la pauvreté.

10. Pour en arriver à une plus grande cohérence dans la politique étrangère du Canada, il sera essentiel que l'ACDI collabore avec les organisations de la société civile au Canada et qu'elle renforce leur rôle dans l'élaboration des politiques, de manière à contrebalancer les intérêts nationaux à courte échéance dans la politique étrangère du Canada et, aussi, les tensions éventuelles qu'elle pourrait avoir avec les ministères responsables au sein du gouvernement au sujet des politiques ayant de graves conséquences pour les pays en développement et les pauvres.

**« Vers une stratégie à long terme
pour le Programme canadien d'aide internationale :
Cadre de consultation » de l'ACDI**

**Commentaires
du
Conseil canadien pour la coopération internationale
Janvier 2001**

1. Introduction

- 1.1 Dans son *Cadre de consultation* (ébauche du mois d'octobre), l'ACDI procède à un examen fort important et opportun de ses propres enjeux stratégiques et de ceux qui attendent le Canada dans le secteur de la coopération internationale. Ce document présente une excellente occasion d'étudier attentivement des problèmes de longue date qui trouvent leur origine dans les débats et les examens antérieurs de la contribution de l'aide du Canada à la coopération internationale. Il nous offre aussi la possibilité de renouveler les orientations stratégiques de l'ACDI, compte tenu de l'analyse de la pauvreté et des récentes discussions sur les politiques qui se sont déroulées chez les donateurs officiels du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, du Système des Nations Unies et dans le cadre de la Stratégie de développement intégré de la Banque mondiale. Nous sommes reconnaissants de cette nouvelle source de connaissances et suivons les délibérations parallèles de plusieurs donateurs d'Europe, surtout au sein du DFID en Grande-Bretagne, des Pays-Bas et des pays nordiques.
- 1.2 Les questions abordées dans cette ébauche sont fondamentales. Elles nécessitent donc une réflexion soutenue et un débat éclairé de la part des intervenants de la coopération internationale au Canada (et à l'étranger). Au Canada, les organisations de la société civile bénéficient d'une très grande expérience dans le secteur de la coopération internationale, en grande partie grâce à l'appui de l'ACDI ces 30 dernières années. On trouvera, à l'Annexe 1, des exemples de programmation novatrice lancée par nos membres, qui rejoignent plusieurs questions abordées dans le *Cadre de référence* au sujet de l'efficacité de l'aide pour réduire la pauvreté, des partenariats et de l'aide dirigée par les bénéficiaires.
- 1.3 Le *Cadre de consultation* institue un processus de consultation approfondi et itératif au sein de l'ACDI. Bien qu'il nous ait été officiellement permis de consulter certains documents, nous estimons que l'ACDI n'a pas saisi l'occasion, dès le début, d'organiser des consultations publiques. À cet égard, nos *Commentaires* et la rencontre que nous avons eue avec l'ACDI, à la fin du mois de février, amorcent un dialogue sur les enjeux fondamentaux de la coopération internationale au Canada. Nous espérons que ce dialogue se poursuivra dans l'arène publique, au cours des prochains mois. Il est, en effet, grand temps de procéder à un examen public approfondi de l'aide publique canadienne et de ses modalités, et de songer à les renouveler.
- 1.4 Ces huit dernières semaines, le CCCI a consulté ses membres – qui représentent 100 ONG canadiennes sur la scène internationale – au sujet de l'analyse qui a été faite dans le *Cadre de consultation* et des questions qui y sont posées. Dans l'ensemble, les

membres ont favorablement réagi à cette Stratégie à long terme (SLT). Nous sommes heureux de constater que l'ACDI instituera une stratégie à long terme qui tiendra compte, dans notre aide internationale, des principes inhérents à de solides partenariats et des initiatives dirigées par les bénéficiaires et qui, de façon proactive, se penchera sur la cohérence entre la politique étrangère du Canada et les problèmes de développement liés à la pauvreté. Il nous faut cependant préciser ici que plusieurs intervenants de première ligne dans la coopération internationale au Canada se disent déçus et préoccupés par l'absence, dans l'analyse de l'ACDI, d'importantes questions touchant l'élimination de la pauvreté. Dans nos interventions, nous proposons des moyens de renforcer l'intégration de l'objectif de l'élimination de la pauvreté dans la Stratégie à long terme de l'ACDI.

- 1.5 Le *Cadre de consultation* traite de plusieurs grands thèmes abordés par le CCCI et 30 Canadiens éminents dans le document de 1999 du CCCI *Une action contre la pauvreté*, ainsi que dans la lettre ouverte que nous avons adressée au premier ministre, par laquelle nous l'exhortons à renouveler la politique d'aide du Canada et ses modalités d'application. Cette lettre ouverte visait notamment à stimuler le débat de l'aide axée sur la pauvreté et à renforcer son cadre de mise en oeuvre.
- 1.6 Les membres du CCCI ont confirmé que l'objectif de la Campagne **en commun** portant sur l'élimination de la pauvreté devait se trouver au centre des relations entre le Canada et les pays en développement. Conscients de l'importance de cet objectif, nous avons tenu, dans nos *Commentaires*, à soulever certaines préoccupations et questions absentes de l'analyse du *Cadre de référence*. Selon nous, une démarche globale de la société civile à l'égard de l'aide internationale du Canada regroupe certains de ces enjeux. En effet, la société civile devrait être un thème transversal rejoignant toutes les sections de l'ébauche de la Stratégie à long terme. Nous avons étayé cette proposition et établi des liens avec d'autres orientations stratégiques susceptibles d'éclairer les nouvelles approches de l'ACDI à l'égard de l'aide et de la coopération internationales.
- 1.7 Les ONG canadiennes ont tiré des leçons de leur compréhension de la pauvreté et des efforts déployés par les pauvres pour améliorer leur sort. Ces leçons, qui sont pertinentes à plusieurs préoccupations mentionnées dans la SLT et à la réduction de la pauvreté, nous ont appris qu'il faut d'abord et avant tout faire preuve d'humilité – non seulement en ce qui concerne nos hypothèses quant au rôle positif des interventions d'aide visant à déterminer les options de développement et les interventions des pauvres, mais aussi en ce qui concerne le « bien-fondé » des réponses que nous voulons parfois imposer à d'autres peuples d'une façon que nous estimons appropriée. Par ailleurs, dans certains pays, le développement et les changements sociaux entraînent des processus sociopolitiques fort délicats, qui comportent nécessairement des risques. En tant que tierce partie à ces processus, nous devrions faire preuve d'humilité dans toutes nos délibérations et conclusions. Quelles sont les limites de l'influence des donateurs du Nord sur les décisions politiques qui devraient être enchâssées dans la démocratie?
- 1.8 Les présents *Commentaires* qui servent de toile de fond sont accompagnés d'un bref résumé des justifications de ces conclusions. La Section 2 fait ressortir les points forts du *Cadre de référence*, à partir desquels nous avons également formulé nos propositions et notre analyse. La Section 3 traite de la raison d'être de l'aide canadienne, étant donné que la clarté de l'objet et du bien-fondé de l'aide permet d'établir le Cadre de référence des méthodes et des mécanismes appropriés pour

atteindre les objectifs visés. Dans la Section 4, nous traitons des incidences d'analyse et de programmation de notre principale recommandation, à savoir que l'aide internationale du Canada s'appuie sur le but définitoire et moral d'élimination de la pauvreté. À partir de ce cadre d'action contre la pauvreté nous avons élaboré dans la Section 5 la raison d'être de notre proposition relative à une approche globale à l'égard de la société civile et de son apport éventuel aux principes qui sous-tendent les programmes d'aide du Canada. Enfin, nous analysons brièvement certains autres enjeux précisés dans le *Cadre de référence* en ce qui concerne la priorité donnée à la réduction de la pauvreté dans l'aide canadienne, mais aussi les capacités et les rôles de la société civile.

2. Éléments positifs de la *Stratégie à long terme* de l'ACDI

- 2.1 Parallèlement au programme de l'ACDI portant sur les grandes priorités de développement social, annoncé par la ministre Minna en septembre 2000, la *SLT* traitera de certaines questions fort importantes qui figurent depuis longtemps au centre des efforts visant à promouvoir l'aide canadienne. Nous tenons ici à confirmer cinq grands éléments positifs sur lesquels sont fondés nos commentaires dans les sections ci-après.

Le grand objectif de la réduction de la pauvreté

- 2.2 Nous sommes très heureux de constater que la réduction de la pauvreté est le grand objectif du *Cadre de référence* pour la coopération internationale. Sachant fort bien quels sont les problèmes associés à cet objectif, nous sommes sensibles à l'intention précisée dans la *SLT*, qui est d'établir un Cadre de référence pour l'aide canadienne où les stratégies seraient ciblées, stratégiques et axées sur des politiques. Nous souscrivons également à l'engagement qui a été pris pour faire de l'ACDI une agence orientée vers le savoir, qui tiendra compte des enseignements pour accroître l'incidence des programmes. Les ONG, elles aussi, poursuivent ces objectifs dans le cadre de leurs propres activités et dans celui de notre engagement envers l'ACDI. Le *Cadre de référence* laisse sous-entendre que les fonctionnaires de l'ACDI passent trop de temps à faire de la micro-gestion et à s'occuper de projets de développement autonomes décidés par l'Agence. C'est un point de vue que nous partageons. Pour donner la priorité à la réduction de la pauvreté, il faut prendre en compte l'incidence locale des projets et les dimensions macropolitiques, et il importe d'avoir une bonne compréhension du contexte dans le pays visé pour en accroître les effets.

Stratégies et programmes de développement dirigés par les bénéficiaires

- 2.3 Comme le confirment plusieurs analyses récentes faites par les donateurs officiels, nous souscrivons largement à ce que précise le *Cadre de référence*, à savoir que des interventions efficaces et durables des donateurs doivent s'inspirer de stratégies et de programmes de développement effectivement dirigés par leurs bénéficiaires. Bien qu'il se contente de faire allusion aux contradictions qui existent dans plusieurs secteurs entre ce principe et les pratiques des donateurs (canadiens), le document fait valoir l'importance de délier une plus grande partie de l'aide canadienne, ce que prônent d'ailleurs depuis longtemps les universitaires et les ONG qui critiquent les modalités de l'aide canadienne.

Influencer la politique étrangère du Canada et promouvoir la cohérence avec les objectifs du développement

- 2.4 Dans son document intitulé *Une action globale contre la pauvreté*, le CCCI recherchait un grand rôle de catalyseur pour l'ACDI et d'autres intervenants de l'aide canadienne dans la politique étrangère du Canada. Nous sommes heureux de constater que la *SLT* est susceptible d'accroître explicitement l'importance des politiques cohérentes et de permettre à l'ACDI d'influencer la politique étrangère du Canada afin de mieux répondre aux intérêts communs du Canada et des pays en développement. L'aide canadienne doit se situer dans un large contexte de politique étrangère qui comprend l'incidence sur le développement des politiques relatives au commerce extérieur, aux investissements et à l'environnement, puisque dans ces secteurs, entre autres, les politiques canadiennes ont de grandes répercussions sur les pays en développement.

Un concept plus large de la sécurité humaine

- 2.5 Le *Cadre de référence* fait état, à juste titre, des complexités (et des tensions interministérielles) inhérentes au concept de « sécurité humaine ». Jusqu'à présent, l'accent s'est limité à la liberté individuelle face à la violence, aux conflits et à la peur. Le *Cadre de référence* donne à entendre que la « sécurité humaine » prise dans un sens plus large, celui de répondre aux besoins humains, aux droits de la personne et à ses capacités, pourrait servir de fondement pour supprimer ces tensions.

Objectifs financiers pluriannuels intermédiaires pour l'APD canadienne afin d'atteindre l'objectif de 0,7 p. 100 de notre PNB

- 2.6 Le *Cadre de référence* reconnaît que si l'on veut atteindre les objectifs proposés par les donateurs pour réduire le nombre de pauvres d'ici à 2015, il faut nécessairement renverser la tendance à sabrer dans l'APD des dix dernières années. De récents apports de fonds ont stabilisé le ratio canadien, mais à un niveau historiquement faible de 0,27 p. 100 du PNB. S'appuyant sur l'analyse que le CCCI a lui-même faite, le *Cadre de référence* propose d'envisager des objectifs financiers intermédiaires qui devraient normalement permettre à l'APD de se rapprocher de l'objectif de 0,7 p. 100 du PNB que se sont fixées les Nations unies, et de celui proposé par le CCCI, soit 0,35 p. 100 d'ici 2005.
- 2.7 Dans le *Cadre de consultation*, l'ACDI reconnaît explicitement, pour la première fois, les grands enjeux et dilemmes de l'aide au développement, dans sa forme et sa teneur, de même que son rôle dans la politique étrangère du Canada à l'égard des pays en développement. Par ailleurs, malgré une réflexion stratégique sur ces questions et le fait qu'il envisage certains grands indicateurs de changement, le *Cadre de référence* n'offre aucun fondement analytique stratégique sur ce qu'il faut faire pour éliminer la pauvreté et en ce qui concerne les rôles et responsabilités connexes des donateurs. Il tient plutôt pour acquis un soi-disant « consensus » entre les donateurs et les bénéficiaires sur un modèle d'efficacité de l'aide en appuyant un cadre de développement intégré prôné par la Banque mondiale et fondé sur les enseignements tirés par les *donateurs* au cours de la dernière décennie. Ayant formulé ces hypothèses, le *Cadre de référence* se concentre sur la réalisation technique de certains éléments de ce modèle pour l'ACDI, une préoccupation essentielle sur laquelle nous allons revenir dans les sections qui suivent.

3. La raison d'être de l'aide canadienne

Une nouvelle raison d'être de l'aide canadienne?

- 3.1 Dans la SLT, l'ACDI veut réévaluer la raison d'être traditionnelle de l'aide canadienne. Le *Cadre de référence* estime que les réalités de la mondialisation et de l'interdépendance croissante donnent plus de poids à une raison d'être s'appuyant sur les « intérêts personnels éclairés » du Canada. Dans ce paradigme, l'aide est perçue comme un moyen de créer des biens publics mondiaux qui permettent de régler les principaux dossiers – les maladies, l'environnement, la stabilité financière, la paix et la sécurité, le savoir et l'information –, de portée transnationale. De même, l'aide est perçue comme essentielle pour inciter les pays en développement à s'engager pleinement dans les institutions et dans l'élaboration de règles censées résoudre ces problèmes mondiaux, et promouvoir la stabilité et la croissance économiques.
- 3.2 Cette « nouvelle » raison d'être aurait une grande incidence sur la répartition des ressources d'aide entre les pays et les secteurs, puisque celles-ci seraient orientées vers les institutions multilatérales et assorties de stratégies à l'appui de ces biens publics mondiaux, de même que vers les pays qui jouent un grand rôle dans le système multilatéral (ceux à revenu intermédiaire, qui ont des intérêts croissants dans l'économie mondiale). À notre avis, des critères de répartition axés sur cette raison d'être ne trouvent aucun fondement dans la réduction de la pauvreté que la ministre a proposée comme objectif principal dans ses *Priorités de développement social du Canada : Un Cadre d'action*. Ainsi, ces dernières donneraient une plus grande priorité aux pays les plus pauvres de l'Afrique subsaharienne, de même qu'aux secteurs et aux endroits où un grand nombre de personnes vivent dans la pauvreté, alors que les critères de répartition susmentionnés élimineraient presque certainement ces pays dans tous les cas, sauf pour ce qui est des secours humanitaires.
- 3.3 Le besoin de cette « nouvelle » raison d'être s'oppose à (et entre en conflit avec) l'importance toujours reconnue d'un fondement éthique justifiant l'action des Canadiennes et des Canadiens en faveur de l'aide. La version d'octobre du *Cadre de référence* indique que « la plupart des Canadiens appuient la coopération au développement pour une raison bien simple : c'est qu'ils croient que c'est la bonne chose à faire, pour des considérations éthiques, de justice et de solidarité humaine et parce qu'ils estiment que l'aide aux plus défavorisés ne s'arrête pas à nos frontières ». Au cœur même de cette démarche axée sur les valeurs, il y a la conviction que la réduction de la pauvreté devrait être le point de mire de nos efforts pour l'aide. Un peu plus loin, le *Cadre de référence* souscrit également à la déclaration de la ministre sur le développement social, à savoir que cet objectif – la réduction de la pauvreté – est la grande priorité de la coopération au développement du Canada.

Pour que la réduction de la pauvreté devienne la grande priorité du Canada dans le secteur de la coopération internationale

- 3.4 De fait, la « réduction de la pauvreté » semble être un objectif fort modeste au regard de l'engagement récemment pris par le Canada de travailler à l'élimination de la pauvreté dans le monde, dans le cadre de la Déclaration du millénaire des Nations unies de septembre 2000 et, plus particulièrement, lors du Sommet mondial sur le

développement social de 1995. Ensemble, les sommets mondiaux des années 90 ont mis de l'avant des programmes d'action axés sur la personne qui s'attaquent aux racines systémiques de la pauvreté, de l'inégalité des sexes, de l'insécurité alimentaire et du non-respect des droits humains afin de pouvoir un jour éliminer la pauvreté dans le monde.

- 3.5 Mais la communauté internationale, dont le Canada, a largement ignoré ces plans d'action des Nations unies. Les ministres des pays de l'OCDE responsables de l'aide ont préféré établir des objectifs plus modestes dans le secteur social, comme en témoigne *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle* du CAD. Ces objectifs ont été ultérieurement adoptés par la Banque mondiale et les Nations Unies, qui veulent réduire de moitié le nombre de personnes qui subsistent avec un dollar par jour, mais ils ne tiennent pas compte de la réalité de la pauvreté dans le monde. Même d'après sa propre analyse de la pauvreté, dans le *Rapport sur le développement dans le monde* paru en 2000, la Banque mondiale estime que ces objectifs limités au titre de revenus sont inadéquats. On sait fort bien que dans les pays en développement, au moins deux tiers des populations sont menacées par la pauvreté et qu'elles ne disposent pas des ressources et des moyens de subsistance durables pour mener une vie productive. Comme les inégalités se multiplient dans le monde, l'élimination de la pauvreté doit être au coeur des « intérêts personnels éclairés » du Canada. Dans la SLT de l'ACDI, la raison d'être de l'aide doit donc s'inspirer d'une stratégie intégrée visant à supprimer la pauvreté, dans toutes ses dimensions.

Recommandation n° 1 : Que l'élimination de la pauvreté soit la seule raison d'être de l'aide canadienne dans la Stratégie à long terme de l'ACDI pour l'aide internationale.

Quel « consensus » et quel modèle de développement?

- 3.6 Le *Cadre de référence* situe les objectifs stratégiques de l'ACDI dans les Objectifs de développement international énoncés dans le document fort influent des donateurs du CAD, *Le rôle de la coopération pour le développement à l'aube du XXI^e siècle*, et dans la Stratégie de développement intégré (SDI) de la Banque mondiale, documents auxquels ni les pays en développement ni d'autres intervenants du développement n'ont pu vraiment contribuer. Ce que ces objectifs et stratégies issus d'un « consensus » entre les donateurs ne reconnaissent cependant pas, c'est que leurs politiques des 20 dernières années ont échoué – le « Consensus de Washington », qu'ils ont entériné à l'unanimité dans les années 80 et 90. Aujourd'hui, plusieurs de ces objectifs politiques fondamentaux demeurent enchâssés dans la SDI plus nuancée de la Banque mondiale. Et l'on déplore tout autant l'absence d'un engagement explicite : celui de s'attaquer aux conséquences de l'échec de ces politiques sur les pauvres et de les corriger. Aujourd'hui, plusieurs estiment que l'imposition du « Consensus de Washington » n'a fait qu'accentuer et exacerber la pauvreté, les inégalités économiques sur les plans national et mondial, et qu'elle a même perpétué l'inégalité d'accès flagrante aux instruments de gouvernance à l'échelle internationale.
- 3.7 Partout dans le monde, la plupart des ONG et des organismes populaires contestent l'affirmation contenue dans le *Cadre de consultation*, à savoir que « la mondialisation a aidé à élargir les perspectives de millions de personnes autour du monde ». Au dire de plusieurs observateurs, dont les ONG, la mondialisation a grandement accentué les inégalités au sein des pays et entre eux. En Asie du Sud-Est, des millions de personnes

ont été acculées à la pauvreté par suite des grandes pressions exercées sur les pays en développement pour qu'ils libéralisent leur économie. Pour citer David Kortin, « nous sommes en présence d'un système évolutif : le pouvoir et le savoir-faire se déconnectent de la responsabilité morale; les valeurs humaines ont cédé le pas aux valeurs instrumentales et financières; l'opportunisme et la rentabilité ont préséance sur la générosité et la responsabilité » [*Post-Corporate World*] (Traduction). Les failles du débat sur la mondialisation de ces dernières années sont visibles dans les rues de Seattle, de Washington et de Prague, de même que dans plusieurs capitales des pays en développement, qui sont le théâtre de manifestations populaires.

- 3.8 Qu'est ce qui a changé à la suite du nouveau « consensus » entre les donateurs, selon lequel les politiques bilatérales et multilatérales étaient censées tenir davantage compte des intérêts des pauvres? Pas grand-chose, selon les analyses récentes des ONG. Au Royaume-Uni, le Projet de Bretton Woods, appuyé par les ONG, fait état du manque de progrès de la part du FMI, qui n'a guère fait pour réévaluer sa stratégie macroéconomique à la lumière de son nouvel engagement à l'égard de la réduction de la pauvreté, si ce n'est d'envisager quelques mesures relatives aux ressources budgétaires dans les ministères. De récents rapports de la société civile en Bolivie, au Nicaragua et au Ghana soulèvent de grandes préoccupations quant à l'authenticité des modalités de consultations publiques sur les stratégies de lutte contre la pauvreté qui ont été adoptées par les gouvernements de ces pays et par la Banque mondiale. Ces mêmes gouvernements négocient toujours dans le secret avec le FMI et se voient contraints d'accepter des politiques macroéconomiques rigoureuses, qui les limitent fortement dans leur capacité de répondre aux besoins des plus démunis, tant en ce qui concerne les services sociaux essentiels que les perspectives économiques.
- 3.9 De fait, au lieu d'avoir un consensus, le réseau mondial *Reality of Aid*, qui suit de près les politiques et les modalités de l'aide, fait état d'un grand scepticisme de la part des organisations de la société civile du Nord, *et particulièrement de la part de celles du Sud*, au sujet de la motivation intrinsèque de l'aide. Après 50 ans de modifications, par les donateurs, aux raisons d'être et aux modalités de l'aide, celle-ci est largement perçue comme un outil visant à promouvoir les intérêts commerciaux, politiques et diplomatiques du Nord, ce qui n'est guère apprécié. Une raison d'être canadienne axée sur nos « intérêts personnels éclairés », combinée à de fausses hypothèses quant à un « consensus » sur la mondialisation et les modèles de développement, contredit l'engagement pris : celui de fonder nos priorités en matière d'aide sur l'autodétermination de la pauvreté dans le Sud. Par contre, les valeurs de justice, d'équité et de solidarité – auxquelles souscrivent largement les Canadiennes et les Canadiens, et d'autres de par le monde – constituent de meilleures assises pour comprendre les interventions d'aide qui doivent caractériser de nouvelles relations Nord-Sud, relations qui contribueront à faire disparaître la pauvreté en déplaçant le pouvoir, les ressources et la prise de décisions vers le Sud, pour permettre aux marginalisés de prendre en charge leur propre développement.

<p>Recommandation n° 2 : Que la Stratégie à long terme de l'ACDI tienne davantage compte du grand débat qui se déroule actuellement, parmi les intervenants du développement, au sujet des conséquences de la mondialisation sur les pauvres et du « consensus » des donateurs sur l'efficacité de l'aide visant à éliminer la pauvreté.</p>

Amener les Canadiennes et les Canadiens à s'identifier comme citoyens du monde

- 3.10 D'après de récents sondages, il semblerait que l'aide canadienne et ses valeurs humanitaires sous-jacentes ne fassent guère le poids face à d'autres priorités nationales. Les grandes compressions infligées à l'APD, au cours des années 90, ont été faites sur la base de cette prémisse. Cela ne devrait guère nous surprendre, compte tenu de la défense plutôt faible de l'APD et du peu de promotion dont elle a été l'objet auprès du public, depuis plusieurs décennies, tant de la part du gouvernement (ACDI) que des ONG canadiennes. Nous devrions comparer l'expérience canadienne à celle des donateurs du Nord, pour qui la raison d'être éthique de la coopération internationale et les niveaux élevés de l'aide ont bénéficié, pendant 40 ans, d'un grand appui dans les programmes de sensibilisation du public.
- 3.11 Depuis longtemps, les ONG canadiennes se prononcent fortement en faveur de solides partenariats entre l'ACDI et les ONG, les établissements d'enseignement et le secteur privé dans le cadre d'une stratégie intégrée de l'ACDI visant à amener les Canadiennes et les Canadiens à s'identifier comme citoyens du monde. Ce faisant, nous avons reconnu que cette stratégie doit nécessairement comprendre un volet de la recherche de nouvelles méthodologies et modalités institutionnelles axées sur l'éducation à la compréhension mondiale et sur la participation des citoyens canadiens. Dans les années 90, le soutien de l'ACDI sur les plans de l'éducation à la compréhension mondiale et de la promotion de la participation des citoyens a subi de fortes compressions budgétaires. On lui déplorait également un manque de concentration stratégique et d'envergure pour qu'elle ait des effets à long terme. Dans ce secteur plus que dans d'autres, le rôle de l'ACDI semble se limiter à micro-gérer certaines initiatives à court terme mises de l'avant par des organismes de la société civile et du secteur privé, de même que des activités de relations publiques ponctuelles pour faire valoir le « bon travail » qui se fait dans le cadre de ses projets. Mais, en novembre 1999, les ONG ont bien accueilli la déclaration de la ministre annonçant la stratégie et le plan d'action pour la participation du public, tant attendus, avec de nouvelles ressources et un engagement institutionnel en faveur d'une stratégie cohérente. (Pour l'évaluation de cette stratégie, prière de consulter la page que le CCCI réserve au secteur bénévole sur son site Web : www.web.net/ccic-ccci.) Malheureusement, la version d'octobre du *Cadre de consultation* n'accorde aucune attention à l'importance de canaliser l'intérêt de la population canadienne pour la citoyenneté mondiale, ce qui est non seulement une marque d'imprévoyance, mais aussi contraire aux objectifs sous-jacents de la SLT, qui nécessitera obligatoirement l'appui et la participation du public pour que l'ACDI puisse infléchir la politique du gouvernement.
- 3.12 Une stratégie de participation du public axée sur une raison d'être éthique de l'aide visant à éliminer la pauvreté sera bien accueillie au Canada. Les sondages reflètent un appui soutenu pour un programme d'aide qui se concentre non seulement sur les secours immédiats, mais aussi sur les programmes humanitaires à long terme. D'après les sondages sur les messages consacrés à l'aide canadienne que l'ACDI a elle-même faits (en 1995) auprès de groupes cibles, l'aide uniquement fondée sur des principes philanthropiques et altruistes reçoit un soutien manifeste. Pour ces Canadiennes et ces Canadiens, les décisions touchant « ceux qui méritent notre aide » ne devraient pas être fondées sur d'« éventuelles » retombées pour le Canada. Le langage de la « sécurité mondiale » n'a pas été compris ou perçu comme déroutant ou étranger à ce sujet.

- 3.13 L'appui financier aux activités des ONG canadiennes est demeuré stable dans les années 90, période qui s'est également caractérisée par des impôts élevés au Canada et par de fortes réductions dans les efforts du gouvernement sur le plan de l'aide. Les ONG internationales canadiennes recueillent chaque année, auprès de la population canadienne, environ le triple (450 millions de dollars) des sommes annuelles que la Direction générale du partenariat leur verse. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire pour améliorer certaines images et certains des motifs invoqués par les ONG canadiennes dans leurs campagnes de collecte de fonds, il est cependant évident que la population canadienne participe beaucoup à celles qui font appel à la solidarité humaine et à un besoin fondamental de partage dans un monde injuste. L'appui de l'ACDI à un programme d'éducation du public soutenu et bien orchestré contribuerait à établir, au sein de la population canadienne, une base morale et politique d'appui à long terme à la cause du développement international.

Recommandation n° 3 : Que, dans sa Stratégie à long terme, l'ACDI fasse état de son engagement en faveur de stratégies cohérentes et soutenues d'éducation du public et de participation des citoyens aux enjeux mondiaux et à la coopération internationale au Canada.

4. Pour la coopération canadienne au développement, de nouvelles approches axées sur un cadre de référence visant à supprimer la pauvreté

- 4.1 Le *Cadre de consultation* laisse entendre qu'en raison du consensus entre les donateurs sur les principes de la coopération au développement (des partenariats solides, une prise en charge locale, la coordination entre les donateurs), l'ACDI devra mettre davantage l'accent sur les politiques et sur le transfert des connaissances, et veiller à ce que les ressources consacrées à l'aide soient investies de façon plus stratégique. Inversement, ce modèle accorde moins d'importance aux projets distincts, qui dépendront directement des stratégies de réduction de la pauvreté des pays en développement. L'ACDI accordera donc moins d'importance aux projets indépendants proposés par les partenaires canadiens qui ne seront pas directement associés aux priorités de ces pays.

L'élimination de la pauvreté comme cadre de référence stratégique pour l'aide internationale du Canada

- 4.2 Au-delà des grands principes des donateurs et des leçons qu'ils ont apprises, le Cadre de référence stratégique de l'ACDI manque de clarté sur ces nouvelles approches. Comme nous le précisons dans la section précédente, les *Priorités de développement social* de l'ACDI, annoncées en septembre, et le *Cadre de consultation* font valoir le caractère primordial de la réduction de la pauvreté pour la coopération canadienne au développement et reflètent des priorités semblables de la Banque mondiale, des organismes des Nations unies et d'autres organismes donateurs bilatéraux. Le *Cadre de référence* souligne l'importance du *Rapport sur le développement dans le monde de 2000*, qui expose plus complètement les nombreuses dimensions de la pauvreté et, notamment, l'importance d'accroître les possibilités offertes aux pauvres, de les aider à mieux se protéger contre différentes formes de vulnérabilité et de les amener à surmonter les obstacles à leur prise en charge. Si la réduction de la pauvreté doit devenir le premier objectif de l'aide canadienne – nous estimons, pour notre part, que

cet objectif devrait être l'élimination de la pauvreté – on s'attendrait à ce que la SLT soit mieux enchâssée dans une démarche intégrée et multidimensionnelle à l'égard de la pauvreté. Mais ce cadre de référence n'est pas explicite dans le *Cadre de consultation*.

- 4.3 L'aide canadienne devrait clairement se concentrer sur la pauvreté et reposer sur une bonne compréhension de la condition des pauvres et des raisons qui les ont acculés à la pauvreté. Le CCCI a explicité certains aspects de ce cadre de référence dans une quarantaine de recommandations issues de son Document d'orientation de 1999 intitulé *Une action contre la pauvreté : Renouveau de la politique et de la pratique de l'aide canadienne* (que l'on peut consulter sur le site Web du CCCI, à la page consacrée à l'orientation politique). Cibler l'aide sur les pauvres sous-entend les mesures suivantes :
- ▶ soutenir davantage le « capital humain » par l'accès à l'éducation et aux services de santé (priorités de développement social de l'ACDI); mais aussi
 - ▶ structurer les interventions qui portent sur les dimensions de l'inégalité des sexes;
 - ▶ orienter l'aide vers les secteurs (et déterminer les pays) où se concentre la pauvreté (l'économie rurale, l'agriculture et la sécurité alimentaire, de même que les secteurs urbains informels);
 - ▶ lutter contre les inégalités en redistribuant les actifs de production (crédit et terres);
 - ▶ mettre l'accent sur les démarches communautaires axées sur le lien entre la réduction de la pauvreté et les problèmes de dégradation de l'environnement qui ont une incidence sur les pauvres;
 - ▶ privilégier la croissance locale à forte intensité de main-d'oeuvre en aidant les petites entreprises rurales et urbaines;
 - ▶ renforcer la participation, la voix et les droits des pauvres dans la société civile, au sein des administrations locales et nationales et sur les tribunes multilatérales.

Recommandation n° 4 : Que, dans sa Stratégie à long terme, l'ACDI énonce sa compréhension d'une démarche intégrée et multidimensionnelle pour éliminer la pauvreté comme fondement de son approche à l'égard de la coopération canadienne au développement.

Compréhension du développement sous l'angle d'un processus politique itératif

- 4.4 Dans la version actuelle de la SLT, il faut déplorer l'absence d'une des dimensions les plus importantes des nouvelles approches à l'égard de l'aide, à savoir le renforcement de la participation, de la voix et des droits des pauvres. Comme le démontre Amartya Sen dans ses travaux, le développement au service de l'individu dans l'optique de l'élimination de la pauvreté doit nécessairement passer par la reconnaissance des droits des personnes vulnérables et par la transformation des rapports de pouvoir et des intérêts socioculturels qui perpétuent les inégalités. Par conséquent, la recherche de solutions visant à régler les problèmes de pouvoir, de capacités et d'accès aux ressources des personnes dépourvues de droits – les pauvres et les marginalisés – est un grand défi pour les donateurs qui veulent établir le lien entre la réduction de la pauvreté, d'une part, et la participation et la gouvernance démocratiques, d'autre part. Le développement n'est pas un processus qui s'accommode facilement de la bureaucratie et des solutions techniques, et la plupart y voient davantage une démarche politique intérieure itérative, même dans les pays les plus tributaires de l'aide. Il s'agit d'un processus politique auquel participe la population, surtout les pauvres et ceux qui

sont privés de pouvoir : ils négocient entre eux, avec leur gouvernement et avec la collectivité mondiale, des politiques et des droits qui amélioreront leurs moyens de subsistance et leur garantiront un avenir là où ils vivent.

- 4.5 Les donateurs peuvent grandement contribuer à certains objectifs de réduction de la pauvreté en adoptant des approches axées sur la coopération au développement et sur le dialogue, et en concentrant leurs ressources sur l'élaboration des politiques, sur les stratégies et sur les perspectives déterminées par leurs partenaires, dans les pays en développement. Ce faisant, ils peuvent aussi facilement dépolitiser le développement en limitant le débat politique à des fonctionnaires externes des secteurs bilatéral et multilatéral qui, pour la plupart, n'ont pas de comptes à rendre, et à des homologues de gouvernements nationaux qui ont la même approche.

5. Une proposition du CCCI en faveur d'une approche à l'égard de la société civile qui englobe tous les aspects de l'aide canadienne au développement

- 5.1 Le véritable défi qui se pose aux donateurs, au gouvernement et aux ONG est de bien comprendre l'incidence des décisions stratégiques sur la vie des pauvres, et de tirer les leçons de leur expérience sur le terrain pour réformer et améliorer le processus d'élaboration des politiques à l'intention des bénéficiaires. Le discours des donateurs – et, sur ce plan, le *Cadre de consultation* ne fait pas exception – tend à réduire cette politique du développement à un simple concept de « participation » des pauvres, celle-ci étant comprise comme une condition à l'obtention de résultats, comme s'il ne se posait pas de problèmes quant au choix des participants et comme si la participation n'avait aucune incidence sur la teneur et la nature des interventions. La société civile n'est pas qu'un simple mécanisme d'exécution commode permettant de garantir la participation des pauvres aux stratégies établies par les organismes donateurs et le gouvernement. La participation à la vie politique de la société civile est au coeur de la gouvernance, de la prise en charge locale, des partenariats et du dialogue au niveau des politiques. Les interventions doivent permettre aux pauvres et aux marginalisés de revendiquer auprès de l'État et des intermédiaires pertinents du marché leurs droits sociaux, économiques, culturels, politiques et à l'égalité des sexes. Toute nouvelle approche à l'égard de la coopération au développement doit explicitement tenir compte de la portée du rôle et des capacités de la société civile sur tous les aspects de l'aide au développement du Canada, et ces considérations doivent se retrouver au coeur de la SLT de l'ACDI.

<p>Recommandation n^o 5 : Que la Stratégie à long terme de l'ACDI soit assortie d'une approche globale à l'égard de la société civile, qui englobe tous les aspects de l'aide canadienne au développement et de nos relations sur le plan de l'aide.</p>

Compréhension de la société civile

- 5.2 De nombreux écrits ont cherché à approfondir notre compréhension de la complexité et de la richesse de la société civile, puisque c'est en son sein que les citoyens se rassemblent pour promouvoir les intérêts communs de la collectivité et du civisme. Nous n'avons pas l'intention de débattre ici des différents concepts de la société civile, puisque d'autres se sont déjà largement penchés sur le sujet. Nous voulons plutôt faire

ressortir les rapports entre les organisations de la société civile et d'autres intervenants du secteur de la coopération au développement – notamment l'État et le secteur privé. À cet égard, nous relevons le défi lancé par Kumi Naidoo, secrétaire général de Civicus, lors de sa conférence de 1999 dans le cadre de la Campagne **en commun** pour le compte du CCCI : que nous nous concentrons sur « l'édification d'une nouvelle infrastructure sociale dans le cadre d'une stratégie d'élimination de la pauvreté, et que la société civile y joue un rôle de premier plan » (Traduction).

- 5.3 Selon Kumi Naidoo, « La société civile est le reflet de l'action collective des citoyens, qu'il s'agisse de promouvoir des intérêts communs, de résoudre des problèmes communs ou de promouvoir des aspirations communes. La société civile et les organisations qui en font partie constituent, pour les citoyens, un autre mécanisme de participation à l'élaboration et à l'avènement d'une vie publique saine, à leur image » (Traduction). Même si ses intervenants sont multiples et variés et bien qu'elle véhicule des points de vue contradictoires, la société civile est essentiellement le reflet de l'action collective de citoyens cherchant à promouvoir leurs intérêts communs sur la place publique, par l'entremise d'actions qui ne menacent pas les droits fondamentaux des autres (p. ex. : exclusion fondée sur la race, la religion, l'origine ethnique ou le sexe).
- 5.4 Dans le document de l'ACDI de 1996, intitulé *Cadre de travail pour le renouvellement des relations avec le secteur bénévole canadien*, l'Agence a reconnu notre intérêt mutuel, qui consiste à édifier des sociétés civiles fortes pour appuyer le développement durable. Nous partageons également une perspective intersectorielle dans laquelle « ces trois secteurs [le secteur privé, le gouvernement et la société civile] ne sont pas cloisonnés; ce sont au contraire des sphères d'activité dynamiques et fluides en constante interaction et en changement perpétuel, constituant un système complexe qui varie énormément d'un pays à l'autre ». Depuis 1996, l'ACDI et le CCCI ont tous deux cherché à comprendre cette interaction dans le but d'améliorer notre approche à l'égard du travail de développement, de même que la capacité de chacun des secteurs d'entretenir de meilleures relations avec les autres.
- 5.5 Il existe plusieurs types d'organisations au sein de la société civile, mais toutes ne sont pas pertinentes pour ce qui est de l'objectif principal de réduire la pauvreté. Les organisations populaires – c'est-à-dire celles qui regroupent des personnes pauvres ou marginalisées (les agriculteurs, les femmes, les travailleurs et les Autochtones) – doivent être clairement identifiées comme étant celles qui veulent représenter, servir et protéger les intérêts des collectivités pauvres. Les ONG sont également distinctes et sont d'importantes organisations intermédiaires au sein de la société civile. Au mieux, selon Alan Fowler, « dans le cadre de leurs relations avec la société civile, les ONG acquièrent de la légitimité et des ressources, et elles ont l'obligation de lui rendre des comptes. Les ONG savent se montrer novatrices au sein de la société civile, faire valoir leurs intérêts auprès d'autres intervenants, prêter leurs talents de médiation et de négociation et, lorsqu'elles en reçoivent le mandat, se faire le porte-parole du civisme » (Traduction). Bien que leur nombre se soit fortement multiplié au cours des trois dernières décennies, aussi bien dans le Nord que dans le Sud, force est de constater l'émergence récente de réseaux internationaux d'ONG, d'institutions, de syndicats et même d'organisations populaires qui influent sur les priorités internationales des conférences des Nations unies, les traités internationaux et les politiques portant sur la réforme de la dette multilatérale, le commerce et l'environnement.

- 5.6 L'ACDI et les organisations de la société civile au Canada entretiennent, depuis longtemps, des rapports de programmation avec des organisations populaires et des ONG, partout dans le monde, qui ont adopté une approche canadienne distincte à l'égard de la coopération internationale. Ensemble, ces organisations du Nord et du Sud forment un tissu social dense et elles sont maintenant devenues les principaux intervenants dans la lutte contre la pauvreté. Ce sont ces organisations que l'ACDI doit inclure dans son approche globale à l'égard de la société civile.

Quel est le rôle des intervenants de la société civile dans les stratégies d'élimination de la pauvreté?

- 5.7 Comme c'est le cas pour d'autres intervenants du développement et, à tout le moins, des organismes de développement publics du genre de l'ACDI, il faut constamment suivre de près et repenser le travail et le rôle de la société civile, et particulièrement des ONG, parce que notre monde est en constante évolution et que la société civile a ses propres faiblesses et ses propres défis. Dans les années 90, les ONG canadiennes et d'autres institutions, en collaboration avec leurs partenaires et par l'entremise du CCCI, ont examiné, renouvelé et modifié leurs rôles stratégiques dans le secteur de la coopération au développement. Le fait que nous puissions bénéficier des enseignements de cette riche expérience (atouts et lacunes) fait ressortir les avantages comparatifs qu'offrent les organisations de la société civile dans le cadre du processus de développement. Nous pouvons proposer des secteurs d'intérêt commun avec la SLT de l'ACDI. (D'autres donateurs officiels – dont l'Agence danoise de développement international, DFID [Royaume-Uni] et la Banque mondiale – on fait dans de récents documents d'orientation leur examen plus systématique et plus approfondie de plusieurs de ces enseignements et des questions qui demeurent en suspens.)

- 5.8 Au sein des pays en développement, les organisations de la société civile constituent un mécanisme essentiel pour :

- i) se faire le porte-parole des intérêts des citoyens, et notamment des pauvres et des personnes sans défense, dans les secteurs du développement communautaire et de l'élaboration des politiques;
- ii) incorporer et prolonger les formes démocratiques de la gestion publique aux échelons national et local, par l'entremise de mécanismes novateurs de participation, ainsi que de médiation et de regroupement des intérêts au sein même des collectivités et entre elles;
- iii) promouvoir les droits de la personne et protéger les intérêts des gens injustement touchés ou exclus du processus décisionnel à partir des dossiers individuels, sur le plan des politiques nationales et dans le cadre de programmes de réforme;
- iv) bâtir des ponts entre les personnes ayant des intérêts différents, entre celles qui oeuvrent dans les différents secteurs sociaux et dans le cadre de collaborations novatrices entre le secteur privé, le gouvernement et les divers secteurs de la société;
- v) intervenir sur le plan politique entre les citoyens et l'État, de même qu'entre les donateurs et d'autres organisations de la société civile;
- vi) appuyer les activités de renforcement des capacités des organisations populaires de la base, et parfois celles des gouvernements locaux et des

- ministères nationaux, et offrir des possibilités d'apprentissage et de formation au changement social et au développement;
- vii) réagir aux urgences en ayant une connaissance approfondie des collectivités locales et faire office de médiateur des conflits sociaux dans les processus communautaires;
- viii) mobiliser les ressources et multiplier les activités caritatives à l'échelon local;
- ix) mobiliser les bénévoles en groupes d'entraide pour appuyer le développement à l'échelon local et promouvoir le civisme;
- x) mettre en oeuvre des programmes participatifs et souvent novateurs dans les collectivités, notamment dans les secteurs sociaux et des activités génératrices de recettes (production, épargne et plans de crédit);
- xi) faciliter le réseautage et le partage d'expériences entre les régions d'un pays et dans le Sud.

5.9 Bien qu'il existe de grandes différences entre celles du Nord et du Sud et au sein de chacune de leurs régions, les ONG ont également sciemment établi des relations fondées sur une cause commune, qui trouve ses origines dans les valeurs communes et dans les intérêts communs des citoyens, au-delà des frontières, et pas simplement dans le transfert d'argent et de ressources. Plusieurs ONG du Sud et certaines organisations populaires n'ont pas limité leurs relations de financement aux ONG du Nord; elles les ont étendues à des organismes bilatéraux et à des institutions multilatérales du Nord. Elles continuent cependant de privilégier et de protéger des relations de solidarité fondées sur la réciprocité à long terme avec des ONG du Nord et avec les groupes qu'elles représentent, du fait que ces valeurs ne caractérisent généralement pas leurs relations avec les donateurs bilatéraux.

5.10 Au sein de la société civile canadienne, nous pouvons également trouver des avantages comparatifs pour les ONG et les ING canadiennes, de même que pour d'autres organisations de la société civile qui ont joué un rôle actif dans le processus de développement :

- i) Depuis 30 ans, les ONG canadiennes et d'autres intervenants de la société civile ont acquis une expérience et un savoir-faire sans précédent, car ils ont su s'adapter à des rôles évolutifs et miser sur les vraies dimensions de partenariats à long terme. Plusieurs ont fait oeuvre de pionnier dans les processus participatifs avec des partenaires de longue date, dans le but de déterminer les priorités de programmation de ces derniers. Comme nous l'avons déjà précisé, nombreuses sont encore les possibilités de changement, mais les ONG, les Églises, les syndicats et d'autres organisations de la société civile au Canada ont été des chefs de file de la société civile mondiale en répondant aux défis du Sud et en passant d'un modèle donateur-bénéficiaire à un modèle axé sur un vrai dialogue transparent, respectueux des préoccupations des partenaires du Sud. L'ACDI a été un incubateur de plusieurs de ces premières expériences. À mesure que l'ACDI s'efforce de modifier ses propres relations, elle devrait puiser dans l'expérience des ONG avec lesquelles elle traite et tirer les leçons qui s'imposent.
- ii) Les ONG canadiennes sont l'expression même de l'engagement public du Canada à l'égard du développement, de la justice et de la citoyenneté mondiale. Plusieurs organisations de la société civile canadienne ont d'ailleurs établi des liens Nord-Sud avec leurs homologues qui sont fondés sur des

valeurs et des objectifs communs. Elles reflètent la diversité de la population et ses intérêts différents dans la coopération internationale. Plusieurs de ces liens ont été novateurs et ont offert aux Canadiennes et aux Canadiens de nouvelles possibilités de participer à la coopération internationale. C'est le cas, notamment, des fonds des syndicats canadiens sous l'égide du Congrès du travail du Canada, des liens avec les universités et les collèges du Canada, et de ceux qui existent avec les organisations d'agriculteurs ou de femmes du Canada. Ces organismes offrent également d'importants programmes d'éducation interculturelle à leurs membres et expérimentent de nouvelles méthodes visant à faire participer la population canadienne aux grands enjeux associés à la lutte contre la pauvreté dans le monde.

- iii) Précisons ici que, dans le Sud, la plupart des organisations de la société civile ne reçoivent guère ou pas d'aide de l'extérieur; elles recherchent plutôt le changement fondé sur l'engagement créateur de leurs ressources locales. Il n'en reste pas moins que la participation des ONG canadiennes à un solide mouvement de la société civile internationale, assortie de puissants liens Nord-Sud, donne de plus en plus de marge de manoeuvre à la société civile locale susceptible de faire un contrepoids démocratique aux grands intérêts qui cherchent à concentrer les ressources locales et la richesse et, ce faisant, à accentuer les inégalités sociales et économiques.
- iv) Au cours des 30 dernières années, les ONG canadiennes ont su prendre des risques et apporter de grandes innovations au processus de développement. Elles ont fait oeuvre de pionnier dans les méthodes participatives, et ce, longtemps avant que les donateurs officiels en aient saisi toute l'importance. Les ONG ont été les premières à adopter une démarche de prise en charge des pauvres axée sur les droits, bien avant que celle-ci fasse partie du discours des donateurs officiels et devienne, pour eux, un secteur de programmation; dans les années 80 et 90, les ONG ont acquis de l'expérience dans le secteur de la consolidation de la paix et de la réaction aux urgences humanitaires complexes, bien avant que ces activités ne soient incorporées dans des services spéciaux des organismes publics donateurs. Au Canada, de telles innovations n'auraient pas vu le jour sans l'appui soutenu de la Direction générale du partenariat canadien, qui a rapidement innové en adoptant un *financement des programmes adaptés aux besoins* qui a déterminé la programmation et donné suffisamment de souplesse aux plus importantes ONG canadiennes novatrices. La Direction générale du partenariat canadien est celle qui, au sein de l'ACDI, a su faire montre du plus grand esprit innovateur « axé sur le savoir ».
- v) Dans le secteur du développement, aucun intervenant n'a le « monopole des bonnes politiques » dans le dialogue d'élaboration des politiques. Les ONG dynamiques du Canada suivront de près les changements au sein de l'ACDI et n'hésiteront pas à faire des commentaires, parfois critiques, sur son orientation. Si elles en ont l'occasion, elles collaboreront avec l'ACDI, partageront son savoir-faire acquis au fil des ans (par exemple dans le secteur de la vaccination et des soins de santé durables, ou dans celui de l'application des normes essentielles pour les droits des travailleurs). Les ONG ont toujours été, pour l'ACDI, une fenêtre sur les intervenants de la société civile et une oreille attentive à leurs préoccupations dans les pays prioritaires où l'ACDI recherche un dialogue sur les programmes et les politiques axé sur les stratégies et les priorités des pays bénéficiaires. Il nous faut établir des

mécanismes Nord-Sud novateurs et efficaces pour partager ces connaissances.

Quel serait l'apport, pour l'ACDI et ses stratégies à long terme, d'une approche globale visant à faire participer la société civile au réaménagement des relations inhérentes à l'aide canadienne?

- 5.11 Tout d'abord, la SLT peut reconnaître l'expérience acquise par l'ACDI dans ses relations avec la société civile depuis les années 60 et dans ses efforts de renforcement des droits et de la voix des pauvres dans le processus de développement, surtout dans les années 90, et miser sur cette expérience. Ces 30 dernières années, la Direction générale du Partenariat canadien de l'ACDI et les mécanismes adaptés aux besoins dans les directions générales de son secteur bilatéral ont su appuyer avec créativité la capacité des ONG canadiennes de collaborer avec la société civile et les collectivités du Sud. On peut même faire valoir que c'est là la plus grande contribution de l'APD du Canada au cours de ces dernières décennies. Les principes de la programmation adaptée aux besoins, du partage des coûts et du respect mutuel dans le cadre d'un dialogue ouvert et soutenu avec les organisations bénévoles canadiennes ont joué un rôle de premier plan, non seulement dans l'évolution de l'ACDI, mais aussi dans la participation accrue et plus diversifiée de la société civile canadienne aux partenariats de longue durée dans tout le Sud. Au lieu d'aboutir à des interventions disparates, ces principes ont permis de mieux cibler l'apport du Canada à l'innovation dans le secteur du développement et de positionner notre pays à l'avant-plan de l'engagement des donateurs publics envers la société civile, et ce, bien avant que d'autres en aient compris toute l'importance.
- 5.12 Jusqu'au début des années 90 et avant la publication de la politique de l'ACDI sur les droits de la personne, la démocratisation et la bonne gouvernance, les droits de la personne étaient absents du discours de l'ACDI sur le développement. La promotion de ces droits était perçue comme une politisation inacceptable de la coopération au développement. Les ONG ont été les seules à soulever ces questions dans les années 70 et 80. Dans les années 90, alors que les projets de l'ACDI se concentraient essentiellement sur le renforcement des services gouvernementaux, ce sont les organisations de la société civile qui ont mis en oeuvre plus de 60 p. 100 de ces projets sur les droits de la personne et la démocratisation.
- 5.13 De plus, la SLT peut systématiquement tirer des enseignements de cette expérience Nord-Sud de la société civile, expérience au sein de laquelle elle pourra situer l'intégration institutionnelle et programmatique de l'ACDI de l'approche globale à l'égard de la société civile. Au fil des décennies, nombreuses sont les organisations de la société civile qui ont été des partenaires essentiels de l'APD canadienne, que ce soit pour les programmes de lutte contre la pauvreté à long terme ou pour l'aide humanitaire. Ces organisations ont joué un rôle innovateur très important sur les plans social et de la programmation, et elles se sont portées à la défense des droits des citoyens en prônant de grands changements de fond et la participation populaire à l'élaboration de politiques ayant une incidence sur la vie de millions de pauvres et d'exclus. (On en trouvera des exemples à l'Annexe I.)
- 5.14 Une approche globale à l'égard de la participation de la société civile, dans tous les aspects de l'aide au développement du Canada, est conforme aux principes et aux

orientations que l'on envisage pour la SLT de l'ACDI. Comment l'ACDI pourrait-elle créer une synergie entre les démarches qu'elle propose et les atouts que présente actuellement la programmation de la société civile?

- i) Une approche globale de l'ACDI à l'égard de la société civile épaulera sa participation au dialogue sur l'élaboration des politiques, et ce, à tous les niveaux de la programmation et de l'innovation. Elle garantira la réalisation des priorités de développement social de l'ACDI par l'entremise de démarches axées sur la réduction de la pauvreté qui seront davantage orientées vers les personnes (y compris des approches sectorielles mettant l'accent sur la société civile et la gouvernance – voir la Section 6, ci-après).
- ii) Dans le Sud, la société civile recherche constamment de nouvelles possibilités de participer aux stratégies nationales d'élimination de la pauvreté et de les infléchir. La Banque mondiale et le FMI, de même que les donateurs, demandent des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) qui sollicitent les vues de la société civile et du secteur privé dans les pays les plus démunis. Jusqu'à présent, exception faite peut-être de l'Ouganda et de la Tanzanie, la participation réelle de la société civile aux DSRP a été très faible. En adoptant une approche globale à l'égard de la participation de la société civile, l'ACDI pourrait étendre l'expérience internationale du Canada en matière de programmation de la gouvernance, en faire un « créneau d'expertise » et, ainsi, faciliter l'intervention de la société civile, tant par son rôle que par sa contribution en matière de politiques, dans les DSRP et les approches sectorielles, notamment dans les secteurs de l'éducation de base et des soins de santé primaires. Si elle veut influencer le dialogue sur les politiques, l'ACDI devra avoir une bonne connaissance des pays et se rendre visible. Les relations de longue date de la société civile du Canada avec des homologues de ces pays deviendront une dimension importante de sa présence et lui ouvriront des fenêtres indépendantes, tout en lui donnant des moyens d'accroître ses connaissances et son influence.
- iii) Certaines ONG canadiennes et d'autres organisations de la société civile sont passées maîtres dans l'art de transformer l'expérience acquise sur le terrain en leçons qui viennent sous-tendre des orientations pouvant contribuer aux programmations nationales plus larges ou dans différentes régions. Mais la structure de plusieurs ONG, leurs propres priorités fondées sur des partenariats de longue date sur le terrain et la difficulté de financer, par l'entremise de sources canadiennes, le travail requis pour apprendre à établir de véritables orientations Nord-Sud découlant de l'expérience, contribuent à restreindre la participation de plusieurs organismes à l'élaboration des politiques et au partage des connaissances. Le CCCI a ses propres capacités et, fort de l'appui du CRDI, il a collaboré avec d'autres organismes pour étendre le processus d'élaboration des politiques grâce à des cercles d'études et d'autres processus interinstitutionnels. Cependant, une plus grande souplesse dans le financement de l'ACDI donnant la priorité à l'élaboration de politiques Nord-Sud et à des exercices d'apprentissage contribuerait non seulement à favoriser la participation au processus d'élaboration des politiques avec l'ACDI, mais elle étendrait aussi son rôle dans les stratégies d'élimination de la pauvreté établies par les pays eux-mêmes.
- iv) Une approche globale à l'égard de la participation de la société civile donnera également la priorité aux ressources financières permettant de la renforcer, en

particulier du côté des organisations de pauvres et de promotion des droits de la personne. L'ACDI devrait mettre l'accent sur les politiques visant à établir un contexte juridique propice à la participation des intervenants de la société civile du pays, et saisir toutes les occasions qui se présentent pour encourager le dialogue intersectoriel sur l'élaboration des politiques.

- v) Étant donné que les questions de subsistance sont au cœur même de la problématique de réduction de la pauvreté, l'ACDI doit bien comprendre la portée des normes du travail essentielles dans ses activités de développement, et promouvoir des programmes faisant le lien entre ces normes et les activités de réduction de la pauvreté.
- vi) Enfin, une plus grande collaboration, au Canada, entre l'ACDI, la société civile canadienne et les établissements d'enseignement sur la sensibilisation au développement et sur la participation des citoyens devrait devenir un volet tout aussi important d'une approche globale à l'égard de la participation de la société civile.

5.15 Le rôle et les capacités de l'ACDI et des organisations de la société civile au Canada évoluent. Une approche globale visant à renforcer la société civile dans tous les aspects de l'aide internationale du Canada raffermira notre engagement commun à l'égard de l'élimination de la pauvreté, qui est de renforcer les principes de prise en charge et de gouvernance démocratique. Au cours des prochaines années, plusieurs organisations canadiennes qui luttent contre la pauvreté à l'échelle internationale évalueront leurs propres attentes, rôles et capacités pour appuyer la société civile du Sud par l'entremise de la programmation communautaire et de l'influence sur l'élaboration des politiques. Pour l'ACDI, une approche globale à l'égard de la société civile signifie qu'elle doit modifier ses relations avec le secteur bénévole au Canada : non seulement au sein de la Direction générale du partenariat canadien, mais aussi, entre autres, aux niveaux de la nature bilatérale des stratégies par pays, de l'aide humanitaire, des priorités multilatérales, des méthodologies de programmation, des compétences pour la dotation en personnel, des ressources humaines consacrées au développement, des nouvelles perspectives d'acquisition et de partage des connaissances entre le Nord et le Sud, et de la création de nouvelles tribunes devant permettre des consultations régulières sur les politiques et dans d'autres secteurs.

6. Autres questions soulevées par le *Cadre de consultation*

6.1 La SLT traitera également d'autres changements institutionnels au sein de l'ACDI et des mécanismes bureaucratiques qui définissent ses relations avec des partenaires externes et d'autres ministères. Les conséquences de l'importance stratégique donnée à l'influence des politiques et à la programmation dirigée par les bénéficiaires soulèvent un certain nombre de questions, que nous précisons dans les pages qui suivent.

Avertissement au sujet de l'accent que l'on semble mettre presque exclusivement sur les relations de programmation entre gouvernements et sur les « biens publics mondiaux » au niveau multilatéral

6.2 Le *Cadre de consultation* met actuellement l'accent sur le renforcement des capacités entre gouvernements et sur les initiatives multilatérales qui favorisent un changement pour les biens publics mondiaux. Le renforcement des capacités entre gouvernements

découle du désir de travailler dans le cadre des politiques de réduction de la pauvreté établies par le gouvernement et présuppose : 1) que la réduction de la pauvreté et la croissance en faveur des pauvres sont de véritables priorités des gouvernements bénéficiaires ; 2) que les politiques axées sur la macro-économie et la gouvernance sont pour la plupart bien établies pour dispenser les ressources d'aide, compte tenu des objectifs visés et des résultats escomptés. Or ce sont là des conditions qui existent rarement, surtout dans les pays les plus démunis.

- 6.3 Quoi qu'il en soit, cette orientation amènera l'ACDI à établir un ordre de priorité entre les pays à la lumière de ces critères et, assurément, à exclure ceux où sévit une très grande pauvreté, comme c'est le cas de plusieurs pays de l'Afrique subsaharienne, et ceux dont le gouvernement est à la remorque des intérêts politiques d'une élite, au mépris de toute préoccupation réelle à l'égard des pauvres. Dans la SLT, le choix des pays prioritaires devrait se faire en fonction de critères mettant l'accent sur l'ampleur de la pauvreté, sur sa nature et sur les mécanismes et moyens institutionnels les plus susceptibles de l'éliminer. Dans bien des cas, ces mécanismes et moyens seront le fruit de programmes gouvernementaux et d'un dialogue au niveau de l'élaboration des politiques, auxquels viendront s'ajouter les politiques et les programmes lancés par d'autres intervenants sociaux en vue de créer la capacité d'améliorer les stratégies gouvernementales de réduction de la pauvreté.

Recommandation n° 6 : Que, dans la Stratégie à long terme, le choix des pays prioritaires se fasse à la lumière de critères mettant l'accent sur l'ampleur de la pauvreté, sur sa nature et sur les mécanismes et moyens institutionnels les plus susceptibles de l'éliminer, et non de critères fondés sur le renforcement des capacités du gouvernement.

- 6.4 En ce qui concerne le système multilatéral, l'ACDI devrait donner la priorité aux institutions ayant fait leurs preuves en matière de réduction de la pauvreté – comme l'UNICEF et le PNUD. De fait, dans les années 90, ces institutions ont, proportionnellement et comparativement aux autres engagements de notre pays à l'égard des programmes multilatéraux, fait l'objet de plus grandes compressions budgétaires. Bien que toutes les institutions multilatérales aient eu un rôle important à jouer en faisant valoir les enjeux critiques devant faire partie d'un programme d'action commun aux États membres, l'évaluation des atouts de programmation sur le terrain devrait se faire au cas par cas. Les ONG canadiennes et leurs partenaires dans le Sud ont une très bonne connaissance pratique de plusieurs donateurs multilatéraux, de même que de leurs avantages et de leurs contraintes pour ce qui est de leur contribution réelle au développement axé sur la personne et dirigé par les bénéficiaires.
- 6.5 La SLT proposée établira un lien solide entre les « intérêts personnels éclairés » du Canada et l'investissement dans les biens publics mondiaux. Le PNUD a proposé que certains secteurs – l'équité et la justice, la stabilité financière, la santé, l'environnement et le patrimoine culturel, la paix et la sécurité, le savoir et l'information – soient considérés comme des biens publics mondiaux. Bien qu'il s'agisse là de préoccupations cruciales pour la communauté internationale, l'importance que les pays donateurs donnent aux biens publics mondiaux devrait être assujettie à la nécessité de procéder à une grande réforme des institutions multilatérales, pour que celles-ci répondent non seulement aux intérêts stratégiques du Nord, mais aussi à ceux du Sud. Les riches ont déjà inscrit plusieurs de leurs propres intérêts dans une panoplie de biens publics mondiaux, intérêts qui pourraient être fort différents de ceux des populations pauvres et

des pays les plus démunis. La proposition du PNUD de se concentrer sur les biens publics mondiaux, d'ailleurs reprise par la Banque mondiale, fait surtout valoir que TOUS les ministères du Nord devraient puiser dans leurs ressources budgétaires pour atteindre cet objectif et cesser de détourner les ressources devant être directement consacrées à la réduction de la pauvreté.

Recommandation n^o 7 : Que l'importance donnée aux biens publics mondiaux dans la Stratégie à long terme soit assujettie à la nécessité de procéder à une grande réforme des institutions multilatérales, pour que celles-ci répondent non seulement aux intérêts stratégiques du Nord, mais aussi à ceux du Sud.

Orienter le Canada dans sa participation aux approches sectorielles (AS)

- 6.6 Dans les années 90, plusieurs donateurs, surtout en Europe, ont fait l'expérience des approches sectorielles en fournissant des ressources sur le plan de l'aide. Le *Cadre de consultation* voit dans l'analyse et les projets pilotes récents de l'ACDI (par exemple, dans le secteur de l'éducation de base en Ouganda) qui sont fondés sur cette expérience une option permettant de mettre davantage l'accent sur la prise en charge locale des priorités et des programmes de développement, sur la concentration stratégique et sur la cohérence au niveau des politiques, de même que sur une meilleure coordination entre les intervenants.
- 6.7 Sur le plan international, les ONG qui ont contribué par leurs écrits à *Reality of Aid* ont fait l'éloge des approches sectorielles des donateurs, du fait qu'elles constituent « une façon plus cohérente d'améliorer la capacité des gouvernements et d'accroître la prise en charge des pays en développement » (Traduction). Les approches sectorielles reconnaissent aussi la responsabilité première des gouvernements de fournir des programmes sociaux accessibles à tous dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure essentielle. Il n'en reste pas moins que le débat actuel sur les approches sectorielles néglige ou semble négliger certains enjeux et certaines tensions qui leur sont propres. Ces questions devraient faire l'objet d'un examen dans la participation pilote actuelle et future de l'ACDI aux approches sectorielles.
- 6.8 En ce qui concerne les approches sectorielles, les considérations des donateurs demeurent fortement influencées par leurs propres exigences de gestion attentive des ressources en matière de développement. Les approches sectorielles des donateurs font ressortir l'importance de faire des évaluations approfondies des conditions sous-jacentes requises pour assurer leur « succès ». Malgré la pertinence évidente des facteurs de gouvernance (y compris la reconnaissance des droits à l'organisation et à l'expression sociale), les conditions macro-économiques du FMI, la réforme de la fonction publique et la privatisation qui sont *imposées* par la Banque mondiale figurent souvent au nombre des considérations importantes. Pour les pays à faible revenu qui sont tributaires de l'aide, les AS peuvent se traduire par une marge de négociation affaiblie avec les différents donateurs, alors qu'on leur impose de soi-disant « conditions préalables » ou « facteurs de succès critiques » sous l'apparence d'une meilleure coordination entre les donateurs.
- 6.9 Une concentration sectorielle étroite risque d'ignorer les préoccupations de portée générale concernant l'amélioration des moyens de subsistance, les problèmes sociaux et l'égalité des sexes, qui ont une incidence sur les nombreuses dimensions de la

pauvreté telle qu'elle est vécue. Le travail avec les pauvres, par l'entremise des organismes qui les représentent, des gouvernements locaux ou des ONG bien ancrées là où ils vivent, permet d'intégrer les stratégies sectorielles aux problèmes de portée générale et spécifique dans l'optique de l'élimination de la pauvreté. La participation des organismes de la société civile prend plusieurs formes – représentation des intérêts de la collectivité, planification générale, intégration des initiatives locales et de l'innovation dans un programme national, adoption et (ou) évaluation des résultats obtenus dans le cadre de programmes communautaires, contrôle des suivis et évaluations. Compte tenu du manque d'importance que l'on donne à ces dynamiques dans le dialogue actuel sur les AS, l'ACDI pourrait faire une contribution fort appréciée en donnant la priorité au renforcement des relations avec la société civile dans le cadre d'une approche sectorielle réussie.

Recommandation n° 8 : Que, dans sa Stratégie à long terme, l'ACDI envisage de jouer certains rôles précis dans les approches sectorielles, qui mettraient en relief l'égalité des sexes, la gouvernance et le renforcement de la participation de la société civile aux approches sectorielles.

Maintien de la raison d'être d'une approche par projet

- 6.10 Le regroupement des ressources peut être une option attrayante pour les gouvernements des pays en développement qui seraient appelés à gérer des milliers de projets individuels mis sur pied par des donateurs dont les priorités et les exigences administratives diffèrent. Cependant, malgré certaines critiques plutôt acerbes à l'égard de l'approche par projet, l'ACDI ne devrait pas abandonner des projets lorsqu'elle veut faire certaines interventions. Les projets, souvent élaborés et exécutés par des ONG et d'autres intervenants de la société civile dans le cadre de partenariats Nord-Sud, permettent de prendre de grands risques et de faire preuve de beaucoup d'innovation, sans graves conséquences politiques pour les gouvernements nationaux et l'ACDI en particulier. Par ailleurs, compte tenu de la nature très fluide et contingente du processus de développement, les projets permettent aux donateurs et aux partenaires de se « couvrir » quant aux résultats du développement, ce qui n'exclut pas la concentration ou la gestion axée sur les résultats, mais donne une certaine marge de manoeuvre pour en assurer les retombées et l'efficacité dans des situations réelles.
- 6.11 Relativement à l'engagement politique, notamment dans un contexte politique où le pays en développement n'a pas de vision précise et ne s'est pas engagé à éliminer la pauvreté, les projets peuvent influencer directement sur les processus sociaux en renforçant les intervenants sociaux exclus et, par voie de conséquence, donner les résultats escomptés, mais bien souvent non escomptés, sur les moyens de subsistance et les droits des pauvres. Ainsi, les projets qui renforcent la capacité des intervenants de la société civile et qui leur permettent d'aller au-delà de la prestation de services (notamment les organismes qui sont bien ancrés dans les régions où se trouvent les pauvres) stimulent la responsabilisation et l'engagement à l'égard de l'administration publique, à tous les échelons, et contribuent à rallier la population aux objectifs d'allègement de la pauvreté (voir la Section 4 ci-dessus).

Recommandation n° 9 : Que l'ACDI, compte tenu de l'importance de la coordination entre les donateurs pour l'approche par projet, continue de se servir des projets comme moyen approprié dans le cadre de certaines interventions permettant de prendre davantage de risques et de faire preuve d'une plus grande innovation.

Réduction de la conditionnalité de l'aide dans la promotion de la programmation dirigée par les bénéficiaires

6.12 Un grand défi se pose à tous les donateurs officiels et à plusieurs intervenants de la société civile dans le Nord : celui de confronter la contradiction entre le principe de la programmation dirigée par les bénéficiaires et l'accroissement de la conditionnalité dans les relations d'aide. Nombreux sont les pays d'Afrique qui doivent se conformer à plus d'une centaine de repères – conditions qui leur sont imposées par le FMI et d'autres donateurs, sans qu'ils leur soient vraiment possible de négocier et sans grande considération pour les politiques établies par les gouvernement localement élus. Les AS comprennent de nombreux « engagements » entre donateurs et bénéficiaires, auxquels les bénéficiaires doivent en grande partie donner suite, comme convenu dans le cadre de « dialogues » sur les politiques. Ces engagements, que prennent les ministères à la suite de négociations avec les donateurs qui se sont concertés, risquent d'entraîner davantage de micro-conditions auxquelles les ministères des pays pauvres peuvent, pour la plupart, difficilement se conformer. Le professeur canadien Gerry Helleiner a proposé aux donateurs toute une série d'actions susceptibles de réduire la conditionnalité et d'accroître le rôle des pays en développement dans leur propre processus de développement, plus précisément : un examen complet de l'assistance technique fournie par le Nord en vue de la réduire, de meilleurs délais pour atteindre les objectifs fixés par les programmes, la prise de risques en tant que démarche incontournable en coopération internationale, de meilleures informations fournies par les donateurs aux gouvernements bénéficiaires sur leurs intentions à l'égard de leurs programmes, et le déliement de l'aide. Le *Cadre de consultation* ne traite que du déliement de l'aide canadienne (question qui mérite une mise à jour, compte tenu des récentes initiatives du gouvernement britannique visant à entièrement délier son aide).

Recommandation n° 10 : Que, dans sa Stratégie à long terme, l'ACDI s'engage à entreprendre un examen complet de l'assistance technique canadienne en vue de la réduire, que le Canada impose moins de délais pour atteindre les objectifs fixés par les programmes, que l'on accepte de prendre davantage de risques en tant que démarche incontournable de la coopération internationale, que l'ACDI et d'autres donateurs s'efforcent de fournir de meilleures informations aux gouvernements bénéficiaires sur leurs intentions au sujet de leurs programmes, et que l'on délie considérablement l'aide canadienne.

Harmonisation des règlements de l'ACDI régissant la passation de contrats avec les processus de développement dirigés localement

6.13 Sur le plan institutionnel, les principes régissant les approches stratégiques de l'ACDI à l'égard des relations d'aide doivent être conformes à ses pratiques actuelles de gestion des contrats bilatéraux accordés à la suite d'une adjudication publique. Les initiatives du Canada dans le secteur du développement ne portent pas que sur des projets distincts; il y a aussi les contrats habituels que les fonctionnaires de l'ACDI gèrent de près pour qu'ils atteignent les résultats perçus par ces derniers comme étant les

objectifs visés par les projets. Dans le secteur de l'aide, l'adjudication de contrats a eu tendance à transformer de complexes processus de développement, nécessitant un engagement à long terme et des connaissances locales, en « produits soumissionnables ». Leur responsabilité est presque entièrement revenue à l'ACDI pour ce qui est des « résultats » à court terme, plutôt que de se situer dans le cadre du processus de développement dirigé localement par les partenaires des pays en développement. La pression est mise sur le contrôle de gestion par des institutions du Nord, auquel vient souvent se greffer la conditionnalité décrite ci-dessus. Il semblerait aussi que les soumissions en régime de concurrence risquent d'accroître la compétitivité dans les régions visées par les donateurs et d'accentuer les tensions entre les principaux intervenants du développement. Si l'on veut que la SLT soit à l'image des principes énoncés par les donateurs, il faut revoir les modalités de passation des contrats de l'ACDI pour tenir compte de l'importance de la collaboration à long terme, des connaissances locales, de la participation et de la prise de décisions dans l'élaboration de nouvelles formes de reddition des comptes, aussi bien dans le Sud que devant le Parlement du Canada.

Recommandation n° 11 : Que la Stratégie à long terme tienne compte des nouvelles formes de reddition des comptes issues des contradictions entre les modalités actuelles de passation des contrats de l'ACDI et les principes convenus entre les donateurs, principes qui reconnaissent le développement dirigé par les bénéficiaires, les connaissances locales et la participation au processus décisionnel.

Changements institutionnels pour la programmation axée sur le savoir

- 6.14 La SLT se penchera sur la nécessité, pour l'ACDI, de devenir un organisme « motivé par le savoir » et de bien comprendre les connaissances acquises en développement afin d'en faire une ressource précieuse dans ce secteur. Pour établir un lien solide entre les interventions au niveau des programmes dans le Sud et la capacité de saisir et de partager les connaissances, l'ACDI devra se montrer plus efficace et réduire sa micro-gestion. Par opposition aux projets bilatéraux, le financement des programmes pluriannuels des partenaires canadiens de la société civile, où l'on met l'accent sur la capacité institutionnelle d'atteindre toute une série de buts et objectifs fixés sur une période allant de trois à cinq ans, pourrait devenir un modèle. Malheureusement, par suite de récentes préoccupations au sujet de l'identification, dans ces plans pluriannuels, de résultats précis dénués de réalisme, on a assisté à un retour à des niveaux de micro-planification qui réduisent les avantages de ces plans. En se tournant vers le savoir, l'ACDI devra se montrer plus sensible à toute la gamme de connaissances sur le développement, de même qu'aux questions de « prise en charge » dans la génération et la promotion du savoir. Une approche globale à l'égard de la société civile, comme celle décrite à la Section 4 du présent document, peut constituer, pour l'ACDI, un moyen pratique parmi d'autres de s'exposer aux connaissances inhérentes à l'expérience vécue par les pauvres. Dans l'optique de la SLT, il s'agit essentiellement de savoir qui détermine les perspectives devant être englobées dans la « connaissance du développement », et dans l'intérêt de qui cette connaissance est promue. Les hypothèses contenues dans le *Cadre de consultation* quant au consensus existant entre les intervenants du développement, dont nous avons fait état dans les précédentes sections des présents *Commentaires*, font bien ressortir ce point.

Recommandation n° 12 : Que les réseaux de l'ACDI sur le plan des connaissances englobent les intervenants du développement en dehors de l'Agence et que ces réseaux s'appuient sur les connaissances inhérentes à l'expérience vécue par les pauvres.

Liens entre un plus grand rôle pour l'ACDI dans la cohérence de la politique étrangère du Canada et le renforcement du rôle de la société civile canadienne dans l'élaboration des politiques

- 6.15 La SLT de l'ACDI reconnaîtra l'importance critique de la cohérence des politiques canadiennes et veillera à ce que les objectifs de développement aient une incidence plus efficace sur la panoplie des questions stratégiques qui touchent les pays en développement. L'ACDI sait, de par son expérience, quelles sont les tensions qui caractérisent une politique étrangère axée sur les intérêts économiques et politiques à courte vue du Canada et ce que lui impose son mandat, dans la foulée des besoins réels des pays en développement et ainsi que des défis posés par l'inégalité des structures économiques et politiques à l'échelle mondiale. L'ACDI a un rôle important à jouer en tant qu'organisme bien au fait de ces questions, qui se trouve au confluent de l'énergie et de l'apport des Canadiennes et des Canadiens désireux de contribuer leur expérience. L'ACDI a renforcé ses propres capacités sur le plan de l'élaboration des politiques, surtout dans les secteurs du commerce extérieur et de l'environnement. Elle peut donc maintenant jouer un rôle plus proactif dans la formulation de la politique étrangère du Canada. Dans ses conseils d'orientation stratégique, notamment en matière de commerce extérieur, l'ACDI doit se montrer vigilante à l'égard des interventions qui masqueraient, pour le Canada, un programme de promotion du commerce extérieur. Compte tenu des tensions éventuelles qu'elle pourrait avoir avec les ministères responsables au sein du gouvernement, il sera essentiel que l'ACDI collabore avec les organisations de la société civile au Canada et qu'elle renforce leur rôle dans l'élaboration des politiques, précisément pour contrebalancer les intérêts nationaux à courte vue dans la politique étrangère du Canada.

Recommandation n° 13 : Que l'ACDI joue un plus grand rôle sur le plan de la cohérence de la formulation de la politique étrangère du Canada et que, pour ce faire, elle renforce son dialogue sur l'élaboration des politiques avec les organisations de la société civile au Canada et dans le Sud.

7. Conclusion

- 7.1 La Stratégie à long terme de l'ACDI présente une excellente occasion de renouveler ses politiques et modalités sur le plan de l'aide et reflète son engagement à mettre en oeuvre de nouvelles orientations. Le *Cadre de consultation* laisse entrevoir des orientations prometteuses pour ces changements. Pour sa part, le CCCI a présenté des propositions supplémentaires qui découlent de son souci de faire de l'élimination de la pauvreté le principal objectif de l'aide internationale du Canada. L'ACDI et la société civile du Canada se trouvent encore en présence d'un grand défi : celui d'élaborer des stratégies appropriées de l'aide internationale qui puissent contribuer à atteindre cet objectif. Les ONG sont toujours en mode d'apprentissage dans le cadre de leurs engagements au Canada et à l'étranger, que ce soit avec les organisations de la société civile ou les gouvernements, à tous les échelons et, plus récemment, avec le secteur

privé. Les ONG et d'autres organisations de la société civile qui oeuvrent avec les pays en développement dans le secteur de la coopération internationale repensent constamment leurs rôles et leurs propres stratégies à long terme. Notre principale proposition en faveur d'une société civile à facettes multiples pouvant participer activement à l'aide internationale du Canada est faite dans l'esprit d'apprentissage et de collaboration qui a su caractériser nos relations depuis trente ans. Au cours des prochains mois, nous espérons bien avoir des entretiens approfondis et fructueux sur nos propositions et sur d'autres, dans le but de façonner les orientations stratégiques de l'ACDI.

8. Articles et documents de référence consultés

CCCI, « Une action contre la pauvreté : Renouveau de la politique et de la pratique de l'aide canadienne », document d'orientation stratégique, mars 1999 (que l'on peut consulter à la page réservée à l'orientation politique, à l'adresse suivante : www.web.ca/ccic-ccci).

CAD-OCDE, « Forum 2000 des partenaires au développement - Appropriation au niveau local et partenariat : Rôle des membres de la société civile des pays du Nord et du Sud dans les stratégies de lutte contre la pauvreté », Paris, 10 – 12 décembre 2000.

DANIDA, "Strategy for Danish Support to Civil Society in Developing Countries, including cooperation with Danish ONGS", Ministère des Affaires étrangères, Danemark, juin 2000 (que l'on peut consulter, de même que les documents d'orientation, aux adresses suivantes : www.danidaONG.dk ou www.um.dk).

DFID, "Workshop on Civil Society and National Policy", Glasgow, mai 2000. (On peut consulter les documents à l'adresse suivante : www.devinit.org).

Edwards, Michael & Sen, Gita. "ONGs, social change and the transformation of human relationships: a 21st century civic agenda", *Third World Quarterly*, Vol. 21, N^o 4, 2000.

Fowler, Alan. "ONG Futures: Beyond Aid", *Third World Quarterly*, Vol. 21, N^o 4, 2000.

Helleiner, Gerry. "Towards Balance in Aid Relationships: External Conditionality, Local Ownership and Development", 2000. (On peut consulter ce document sur le site Web de Reality of Aid, à l'adresse suivante : www.realityofaid.org

Helleiner, Gerry. "Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy be Civilized?", Tenth Raul Prebisch Lecture, Genève, 11 décembre 2000.

Murphy, Brian. "International ONGs and the Challenge of Modernity", *Development and Practice*, Vol 10, N^{os} 3 et 4, Août 2000.

Naidoo, Kumi. "Citizens and Globalization: A Struggle for Democracy". Conférence prononcée au nom de CIVICUS dans le cadre de la série des conférences **en commun** du CCCI, le 27 mai 1999.

The Reality of Aid, "Poverty, Inequality and aid: rhetoric and reality" dans « Reality Check », janvier 2001 (que l'on peut consulter, de même que les documents d'orientation sur les

questions de prise en charge et de conditionnalité dans le régime d'aide, à l'adresse suivante : www.realityofaid.org).

Scotland, Patricia & Philips, Sue. "Strengthening DFID's Support for Civil Society": Report of Responses to the Consultation Paper", février 1999 (que l'on peut consulter à l'adresse suivante : www.dfid.gov.uk)

Tomlinson, Brian. « Les approches sectorielles dans la coopération au développement. Quels sont les enjeux? », novembre 2000 (document de fond du CCCI, que l'on peut consulter sur la page consacrée à l'élaboration des politiques, à l'adresse suivante : www.web.ca/CCCI-ccci)

Van Rooy, Alison (editor). *Civil Society and the Aid Industry*. Londres: Earthscan, 1998.

van Tuijl, Peter, "Entering the Global Dealing Room: reflections on a rights based framework for ONGs in international development", *Third World Quarterly*, Vol. 21, N^o 4, 2000.

Annexe A

Études de cas

“Vers une stratégie à long terme pour le programme d'aide internationale de l'ACDI : Cadre de consultation”

Commentaire du CCCI

Dans la préparation de son Commentaire sur la stratégie à long terme de l'ACDI, le CCCI a analysé certains exemples d'approches de programmation actuelle appliquées par la société civile canadienne, en les rapprochant des principes et objectifs premiers qui régissent le renouvellement engagé par l'ACDI de sa stratégie à long terme d'aide internationale. Ces brèves études de cas mettent en relief les aspects démontrant la synergie et la concordance avec de tels principes – prise en charge locale, impact stratégique, influence pratique et rôle des relations intersectorielles. Ces exemples ne sont qu'un instantané de l'expérience riche et innovatrice de l'engagement de la société civile canadienne aux côtés des partenaires du Sud en développement, au cours des trente dernières années. L'ACDI a été un partenaire constant dans la plupart de ces travaux. Les études de cas font ressortir un besoin réciproque de tirer plus systématiquement des leçons de notre expérience, afin d'éclairer non seulement la stratégie à long terme de l'ACDI, mais aussi nos efforts conjoints visant à éliminer la pauvreté mondiale.

1. Promouvoir la sécurité alimentaire : Semences de survie, un regroupement d'ONG dirigé par USC Canada
2. La collaboration entre la société civile du Nord et du Sud pour les droits du travail
3. Agir dans le cadre de partenariats mondiaux pour obtenir des résultats concrets : Vision mondiale Canada
4. La promotion du commerce équitable auprès des entreprises : TransFair Canada
5. De petits pas vers la démocratie : SUCO
6. Élargir le débat sur les questions internationales controversées : L'Association des médecins pour la survie mondiale
7. Inscrire la pauvreté parmi les priorités, au Canada et à l'ONU : L'organisation nationale anti-pauvreté (ONAP)
8. Agir sur les priorités publiques de développement : La campagne sur la dette à l'occasion du jubilé 2000
9. Prise en charge locale, valeurs communes et partenariats autour de programmes : Société asiatique des partenaires (SAP)
10. Modifier le cadre juridique pour éliminer la discrimination contre les femmes au Guatemala : Le Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI)
11. Intégrer les programmes et les politiques : L'approche holistique de la pauvreté adoptée par Inter Pares

Ces études de cas ont été préparées par l'Équipe d'orientation politique du CCCI, avec l'aide d'Anne Bernard et de Lise Latrémouille, à partir de données fournies par les ONG respectives. Le CCCI assume l'entière responsabilité de toute inexactitude dans le texte.

Promouvoir la sécurité alimentaire : Semences de survie, un regroupement d'ONG dirigé par USC Canada

**Assurer la
sécurité
alimentaire des
paysans,
améliorer
les semences
locales et
préserver la
biodiversité**

La grave sécheresse qui a frappé l'Éthiopie au milieu des années 1980 a été dévastatrice pour les petits paysans dont les terres déjà pauvres n'ont même pas suffisamment produit pour répondre aux besoins vitaux des familles. Faut de mieux, ils se sont mis à manger les stocks de semences, compromettant leur survie à court terme, car il ne leur restait plus rien à planter pour l'année suivante, ainsi que leur avenir, puisqu'ils condamnaient les variétés de semences locales à une probable extinction.

Afin de répondre aux besoins immédiats des paysans éthiopiens, un regroupement d'ONG canadiennes dirigé par USC Canada et comprenant Inter Pares et Oxfam Québec s'est constitué avec un financement de Partenariat Afrique Canada (PAC), pour lancer Semences de survie. Ce programme agricole tout à fait innovateur, qui s'inscrit dans un cadre de développement durable, allie les méthodes traditionnelles des paysans aux connaissances des scientifiques. Grâce à cette démarche, la sécurité alimentaire des collectivités paysannes africaines a été assurée de façon innovatrice. Dans le même temps, les partenaires ont exercé une influence notable sur la communauté de l'aide internationale et ont contribué aux modifications essentielles qui ont été apportées aux politiques de développement agricole.

La difficulté consistait à trouver le moyen non seulement d'aider les agriculteurs à produire assez pour se nourrir, mais aussi de préserver les ressources sur lesquelles reposait la production vivrière. Les semences "améliorées" n'étaient pas la réponse, puisqu'elles garantissaient des rendements élevés du fait de la manipulation de l'environnement fragile avec des intrants (engrais, pesticides, irrigation recourant à la technologie) inabordables pour les paysans et que la terre ne pouvait tolérer.

La solution a été le fruit des efforts combinés d'ONG canadiennes et de scientifiques éthiopiens, qui ont conclu à la nécessité de travailler avec les paysans pour préserver, améliorer et utiliser les semences locales, compatibles avec l'environnement. La conservation de la diversité générique par le maintien et le "renforcement" des variétés de semences locales, et la préservation d'écosystèmes fragiles sont devenues l'objectif concret du programme Semences de survie.

Élargir un réseau appuyant la gestion de la biodiversité à l'échelon local

Grâce à des interventions semblables dans d'autres pays, (qui ont en général été catalysées par des ONG), les ONG relèvent le défi fondamental de la sécurité alimentaire durable pour les habitants des régions rurales vivant dans la pauvreté et appliquent des éléments clés du "Programme 21" pour la protection des écosystèmes ruraux et de la diversité génétique. Le travail novateur réalisé par Semences de survie a donné naissance à un mouvement agricole qui s'est étendu par l'intermédiaire d'un réseau d'ONG et d'agronomes. Des milliers de personnes dans dix pays africains ainsi qu'au Bangladesh, en Indonésie, au Népal, en Inde et aux Philippines sont devenues autonomes grâce à Semences de survie. Des banques communautaires de semences ont été formées, qui sont détenues et administrées par les villageois et pour les villageois.

Cette évolution tient notamment au fait que les ONG impliquées sont parvenues à conserver leur volonté de travailler ensemble, d'adapter leurs objectifs et de tenter d'influer sur d'autres associations. Dans ses interventions, le programme Semences de survie ne s'est pas limité à un programme d'action statique et de portée locale; il a au contraire réagi et évolué, à mesure qu'il acquérait une nouvelle compréhension des dimensions biologiques, socio-politiques et politiques des semences, de la sécurité alimentaire et de la pauvreté, et que des éléments d'information et des leçons se dégagent. La sécurité alimentaire donne aux familles et aux collectivités la marge de manœuvre indispensable pour réunir les conditions fondamentales permettant de vaincre la pauvreté, entre autres la santé, l'éducation et la protection des plus vulnérables. Lorsque les êtres sont en mesure de se nourrir et de développer les moyens de le faire durablement, il devient alors possible de subvenir aux autres besoins de l'existence.

Lier les négociations sur la protection de la propriété intellectuelle à la protection des droits des agriculteurs et de la biodiversité

Selon la Fondation internationale pour l'essor rural, respectée dans le monde entier, le programme Semences de survie a révolutionné la réflexion traditionnelle sur l'agriculture moderne. Cet exemple illustre ce qui est possible lorsque des experts scientifiques reconnaissent la vision à court terme de la Révolution verte et forment des relations respectueuses avec les paysans, dans le cadre d'un partenariat scientifique et agricole.

Comprenant l'importance d'initiatives rurales telles que Semences de survie, la Fondation œuvre depuis plus de 25 ans dans les tribunes internationales, notamment la FAO et dans le cadre des négociations relatives à la Convention sur la biodiversité, afin que ces expériences sur le terrain soient prises

en compte dans les accords internationaux. La Fondation s'est fait le promoteur de la reconnaissance des droits des paysans, par exemple à des semences qui ont évolué pendant des siècles dans leurs champs, pour contrebalancer la promotion mondiale des droits de propriété intellectuelle effectuée par l'industrie des semences et des produits chimiques. La Fondation organise des séminaires avec des ONG du monde entier, dont certaines appliquent le programme Semences de survie, afin d'assurer la participation des paysans et des ONG aux négociations internationales qui auront des répercussions sur les moyens de subsistance des agriculteurs.

La collaboration entre la société civile du Nord et du Sud pour les droits du travail

Le mouvement Maria Elena Cuadra (MEC) qui a pris naissance en 1994 au Nicaragua visait à faire respecter les droits des femmes travaillant dans les zones de libre-échange (*maquiladoras*), par l'instauration d'une protection juridique établissant des conditions de travail équitables et non dangereuses.

Une collaboration souple, fondée sur la solidarité à l'égard des droits des travailleurs et travailleuses

Grâce au soutien moral et financier d'**OXFAM Canada** et de **CoDevelopment Canada**, entre autres, la campagne du MEC a suivi une démarche de mobilisation du public et d'éducation des travailleurs et travailleuses, afin de modifier les politiques et pratiques dans les *maquiladoras* : formation de ses membres aux techniques de négociation, sensibilisation des travailleuses à leurs droits et renforcement de leur estime personnelle, rédaction d'un code d'éthique distribué aux travailleuses, employeurs, fonctionnaires et députés de l'Assemblée nationale. À l'issue de réunions entre les diverses parties prenantes, de débats sur les questions des droits de la personne dans les zones de libre-échange où se situent les usines, d'une pétition nationale à l'appui du Code et de sa présentation au ministre du Travail, le MEC a réalisé son objectif d'accord rédigé par le Ministère à partir du Code. Signé à la fois par le gouvernement et par le patronat, ce texte mettait fin à la discrimination envers les travailleuses, favorisait le respect de leur dignité, établissait un milieu de travail sécuritaire, portait la rémunération au niveau du salaire légal et confirmait le droit d'organisation et de négociation collective pour les femmes.

S'agissant d'ONG comme OXFAM et CoDev, il convient surtout de citer la souplesse ainsi que la capacité de prendre l'initiative et de réagir aux situations et aux questions qui se présentent. Face au changement amorcé par la campagne du MEC, les partenaires canadiens et nicaraguayens ont acquis une confiance et une compréhension tout au long de l'évolution du partenariat. Le travail ne s'est pas arrêté à la conclusion de l'Accord, ni au Nicaragua ni dans le reste de la région. Dans ce pays, la campagne a fait fond sur l'Accord et a engagé des initiatives visant de futures réformes de la santé et de la sécurité dans les zones de libre-échange, ainsi que des modifications du code du travail. D'autres membres du Réseau d'Amérique centrale des ONG ont tiré les leçons de l'expérience

**Les ONG
intègrent la
participation
Nord-Sud aux
négociations
trilatérales
sous l'égide
des autorités,
afin d'élaborer
un code de
conduite pour
les entreprises**

nicaraguayenne et ont amorcé des stratégies semblables dans les zones de libre-échange d'autres pays de la région.

Par leur capacité à dégager une cause commune, à coordonner leurs actions et à travailler directement avec les personnes touchées à divers niveaux dans le but de trouver des solutions durables, les ONG et les organisations de la société civile jouent un rôle particulièrement utile dans les questions complexes de politique sociale auxquelles sont confrontés les pauvres et les groupes vulnérables. À titre d'exemple de cause commune dépassant les frontières nationales, citons l'alliance d'un grand nombre d'organisations au Canada et dans le monde entier afin de dénoncer les violations des droits des travailleurs au Canada. La campagne pour un code de base des pratiques du travail, dirigée par le réseau **Maquila Solidarity Network (MSN)**, a joué un rôle comparable à celui du MEC au Nicaragua, en s'efforçant de promouvoir un processus trisectoriel placé sous l'égide du gouvernement fédéral et destiné à mettre un terme aux abus commis au Canada dans les ateliers de misère, notamment par voie de négociations et de campagnes relatives à un code de base canadien des pratiques de travail dans les industries de l'habillement, de la chaussure et d'autres produits de consommation apparentés. De telles initiatives permettent au public de comprendre le rôle joué par l'État afin d'encourager la responsabilité sociale des entreprises.

Pour élargir les pressions initiales exercées au Canada, le Maquila Solidarity Network a accompagné la mise sur pied d'un forum sur le commerce éthique (Ethical Trading Forum) et du comité directeur multisectoriel, appelé **Ethical Trading Action Group (ETAG)**, dont il est devenu le secrétariat. Au printemps 1999, un facilitateur nommé par le gouvernement fédéral a convoqué la première réunion entre les détaillants canadiens, les fabricants de vêtements et de chaussures, les syndicats et les ONG. Convaincu de l'importance de faire participer les entreprises – et non pas seulement leurs associations, qui ont souvent des normes autodéfinies, ou le gouvernement – à l'application de normes reconnues à l'échelle internationale, le Maquila Solidarity Network a coordonné une campagne d'éducation du public et de promotion, visant à persuader tous les participants de jouer un rôle-pilote en vue de faire progresser les négociations sur le code.

Du fait que les approvisionnements et les marchés mondiaux sont une réalité omniprésente, les liens entre le Nord et le Sud permettant d'échanger des informations et un appui réciproque

sont indispensables aux efforts déployés par la société civile pour accroître la responsabilité sociale des entreprises. Maquila Solidarity Network (MSN) et Ethical Trading Action Group (ETAG) ont utilisé avec succès un processus tripartite de négociations sur le code, afin d'encourager le dialogue Nord/Sud et d'élargir la participation de la société civile à la discussion, au débat et à l'acquisition de connaissances sur les codes de conduite et la responsabilité des entreprises, au lieu de permettre qu'une telle discussion soit cantonnée à la salle de négociations.

Agir dans le cadre de partenariats mondiaux pour obtenir des résultats concrets : Vision mondiale Canada

Vision mondiale Canada est une organisation qui, ayant réfléchi sur ses partenariats dans le Sud, s'est mise au défi de redéfinir son rôle d'acteur civique du développement. Depuis dix ans, dans le cadre d'un Partenariat international, Vision mondiale travaille avec une association vigoureuse, multidimensionnelle et diversifiée d'ONG. Elle compte des partenaires dans plus de 90 pays et atteint plus de 70 millions de personnes. Les activités de promotion mettent en rapport les bureaux situés dans les pays et une équipe chargée des relations mondiales, qui se concentre sur les institutions internationales.

Ouvrer par l'entremise d'un partenariat mondial

Le Partenariat représente une vaste programmation en développement communautaire, portant sur des questions complexes touchant les enfants aux prises avec la pauvreté, ce qui permet d'effectuer une analyse exhaustive et régulière, et de formuler des propositions en vue d'appliquer une bonne politique de développement international.

Évaluer les DSRP et appuyer les ONG dans les pays, afin que le processus contribue directement à l'élimination de la pauvreté

Au cours des dernières années, c'est par ses analyses cohérentes et cumulatives que Vision mondiale a particulièrement contribué à la politique de développement dans deux domaines directement reliés au développement communautaire dans le contexte de la mondialisation : la consolidation de la paix et le développement socio-économique équitable. Pour promouvoir ses causes, Vision mondiale s'inspire d'une série de perspectives nationales, ainsi que d'expériences et d'études sur le terrain. À l'échelle mondiale, cette organisation a utilisé ses capacités en ressources humaines et son rayonnement pour interagir avec les plus hauts responsables, dans les pays développés et en développement tout comme dans les enceintes internationales, en partant de l'étude des problèmes très complexes découlant de l'application concrète des programmes et du vécu des personnes pauvres dans leur collectivité.

De récents énoncés de politique, "*PRSPs: Good News for the Poor?*" (Les documents de stratégie de réduction de la pauvreté : une bonne nouvelle pour les pauvres?) et "*Trade for Development: Making the WTO work for the poor*" (le commerce pour le développement : faire fonctionner l'OMC pour les pauvres) fournissent des évaluations exhaustives de la dynamique des marchés mondiaux et des systèmes financiers,

de l'équité économique et de la réduction de la pauvreté. Ces analyses s'inscrivent déjà dans le dialogue et le débat mondial faisant suite à l'initiative du jubilé 2000 sur l'annulation de la dette et sur les effets du commerce s'agissant de la lutte contre la pauvreté, notamment dans le contexte de la réunion de l'OMC à Seattle et de l'assemblée annuelle de la Banque mondiale et du FMI tenue à Prague, en septembre dernier. Tout en contribuant largement à la formulation de la politique canadienne et internationale dans ces domaines, de telles analyses découlent aussi du soutien apporté par Vision mondiale à ses partenaires dans des pays tel le Sénégal, lorsqu'ils élaborent un DSRP : la participation des ONG du pays à ce processus est favorisée, tandis qu'est engagée une réflexion sur l'efficacité du processus en soi comme outil d'élimination véritable de la pauvreté et que des enseignements en sont tirés.

Particulièrement significative pour les orientations de la politique sociale canadienne qui évoluent depuis peu, Vision mondiale Canada adopte une position de chef de file dans l'analyse et l'application des politiques liées à la protection et au développement des groupes vulnérables, notamment les enfants, dans les situations de guerre, les conflits entre les collectivités et la dislocation socio-économique. Le document "*Angola: A tangled web - many players in a complex war*" (L'Angola : un tissu inextricable – de nombreux intervenants dans une guerre complexe), publié en juillet 2000 présente par exemple une analyse socio-culturelle et socio-politique largement éclairée du conflit de ce pays. On y trouve des suggestions concrètes pour les décideurs canadiens et internationaux, en vue de structurer les interventions de consolidation de la paix, de façon à réduire les risques et à éviter d'aggraver l'instabilité par mégarde.

Un énoncé de politique, "*The Right to Peace: Children and Armed Conflict*" définit une approche globale afin d'empêcher la participation des enfants aux conflits armés, tandis qu'en Sierra Leone, la programmation appliquée avec les ONG locales vise la réunion des familles, la réintégration des enfants et l'amélioration de la protection locale des enfants. En travaillant de concert sur la théorie et la pratique, les ONG ont réussi à inscrire les besoins des enfants parmi les objectifs du Conseil de sécurité en matière de paix et de sécurité et des organisations de développement.

Faciliter le dialogue entre les groupes de travail des ONG et le gouvernement sur les orientations politiques

En sa qualité de président du groupe de travail sur les enfants et les conflits armés, Vision mondiale Canada a facilité l'élaboration d'un plan d'action des ONG, intitulé "*Peace is Every Child's Right*", qui a été présenté à la conférence tenue à Winnipeg sur les enfants touchés par la guerre. Nombre de recommandations issues du Plan des ONG ont été directement intégrées au rapport officiel sur la réunion. Ce document continue d'éclairer le dialogue engagé avec le gouvernement canadien ainsi que les mémoires présentés aux tribunes de l'ONU, notamment dans le cadre de la session extraordinaire sur les enfants et des travaux préparatoires. Le groupe de travail entretient des échanges électroniques d'information avec plus de 100 personnes-contacts parmi les ONG canadiennes.

La promotion du commerce équitable auprès des entreprises : TransFair Canada

Depuis bien des années, les pouvoirs publics canadiens encouragent le dynamisme des relations commerciales canadiennes par la signature d'accords internationaux régissant les échanges et les investissements qui sont transparents, justiciables et appliqués par toutes les nations. Les Canadiens comprennent l'importance du commerce pour l'économie du pays et se rendent de plus en plus compte que nos pratiques commerciales doivent être justes, équitables, socialement responsables et respectueuses des principaux droits du travail. Les organisations canadiennes de la société civile, y compris le mouvement syndical, ont fermement inscrit les pratiques commerciales équitables et socialement responsables parmi les priorités publiques et ont aussi invité les Canadiens à s'associer à cette initiative par leurs achats de biens et de services.

Promouvoir la compréhension des pratiques commerciales équitables grâce à l'action citoyenne

Dans le but de promouvoir un café issu d'échanges équitables et produit par de petites coopératives du Sud, TransFair Canada s'est employé à promouvoir les liens entre le développement international et le commerce, pendant les années 90. D'autres organisations canadiennes telles que la Canadian Cooperative Association, la SOCODEVI et le CECI ont collaboré avec les coopératives de producteurs de café pour améliorer leurs capacités à participer aux échanges équitables de café. D'autres encore interviennent comme importateurs et torréfacteurs du café provenant de ces coopératives.

Des coalitions d'églises, de syndicats et d'ONG s'efforcent de promouvoir les produits issus d'échanges équitables

Au lieu de fournir des crédits ou de recourir à la vente directe, TransFair Canada, organisation active dans le mouvement international pour le commerce équitable, privilégie deux stratégies : promouvoir le café issu d'échanges équitables et de coopératives de petits paysans, et faire connaître le label TransFair certifiant l'équité du commerce, parmi les torréfacteurs et importateurs canadiens. TransFair Canada vise à éliminer à la source les inégalités commerciales génératrices de pauvreté.

L'approche utilisée est positive, puisqu'elle convainc les entreprises qu'il est dans leur intérêt de proposer des produits de commerce équitable. Elle permet aussi de susciter et de maintenir une demande de produits issus d'échanges équitables, grâce à la sensibilisation de vastes groupes parmi les syndicats, les églises et les ONG du Canada, qui sont parfois déjà

conscients des causes de la pauvreté dans le Sud, mais qui cherchent des solutions novatrices pour faire évoluer ces conditions. À cette fin, sous l'impulsion de TransFair Canada et du mouvement œcuménique Ten Days for Global Justice amorcée par les églises canadiennes, une campagne a été lancée en 1998.

Du fait de la capacité de telles organisations à travailler sur des questions multiples avec de nombreux partenaires, la campagne de TransFair Canada comporte une série de points d'accès à l'éducation et à la promotion et a par conséquent eu un effet multiplicateur. Elle a réussi à persuader plus de 45 torréfacteurs et importateurs canadiens d'obtenir sa certification, ce qui s'est traduit par une hausse de 600 % des ventes de café issu d'échanges équitables et a permis de soutenir des paysans en Amérique latine, en Afrique et en Asie, dans le but d'éliminer la pauvreté dans leurs collectivités. Au cours des prochaines années, il se peut que le label soit étendu à d'autres produits tels que le cacao, le sucre, le thé et les bananes. Les pressions destinées à abaisser les droits de douane canadiens sur les produits bruts transformés comme le café aideraient les agriculteurs à tirer de leurs produits une valeur ajoutée et un revenu. Pendant ce temps, pour convaincre les pouvoirs publics au Canada et à l'étranger que les politiques commerciales mondiales doivent être équitables et respecter des conditions propices à la réduction durable de la pauvreté, TransFair Canada et ses partenaires donnent une dimension concrète à la citoyenneté mondiale. Ils ont en effet démontré que de telles mesures peuvent être bénéfiques pour tout le monde.

De petits pas vers la démocratie : **SUCO**

Une volonté soutenue de développement à la base

Les liens de coopération entre les organisations villageoises au Mali et SUCO, une ONG dont le siège est situé à Montréal, vont au-delà d'un simple partenariat au service des initiatives de développement local. Il s'agit d'un processus appuyé par SUCO avec un financement de la Fondation Léger, qui a connu des phases d'évolution successives, durant lesquelles les populations villageoises, majoritairement analphabètes au départ, ont commencé par faire le bilan de leur situation, puis ont progressivement modifié les comportements individuels et collectifs pour devenir les maîtres d'œuvre de leur propre développement. Les villageois s'attaquent maintenant aux questions plus complexes de transformation démocratique et de renforcement de la citoyenneté, et participent au processus de décentralisation lancé par le gouvernement malien.

D'emblée, SUCO et Benkadi, l'organisation partenaire malienne, ont travaillé avec les villageois dans le cadre de processus participatifs qui ont permis à toutes les couches sociales et à toutes les voix de se faire entendre. On peut décrire le rôle externe joué par Benkadi et SUCO comme l'étincelle qui a mis le feu au processus. Ce rôle catalyseur ainsi que l'appui prolongé six années durant ont non seulement aidé à transformer la réalité locale, mais ont aussi permis à SUCO et à ses partenaires de tirer des leçons systématiques qui peuvent maintenant être appliquées à d'autres milieux. Ensemble, ils ont publié un petit livre intitulé "*Sur les petites routes de la démocratie*", qui expose les rythmes de ce processus d'apprentissage au sein de la collectivité et illustre le fonctionnement de la démocratie directe.

Renforcer la volonté de citoyenneté démocratique

L'instauration d'une participation populaire au processus de développement présuppose un vif sentiment de confiance au sein de la collectivité, tout comme entre celle-ci et les acteurs externes. Voilà pourquoi SUCO et Benkadi ont longuement discuté des exigences du développement participatif qui devait inclure toutes les couches sociales, y compris celles qui ont traditionnellement joué un rôle marginal dans les processus décisionnels, en particulier les femmes et les jeunes.

Le développement local et la création d'activités économiquement durables ont été perçus comme des éléments essentiels de la participation communautaire. La mise en place et le maintien de structures et processus définis et administrés

au niveau local ont été jugés tout aussi importants. La gestion des activités économiques a été organisée de façon à permettre aux associations villageoises de contrôler tous les aspects de ces activités, tandis que la gestion au quotidien a été déléguée aux collectivités. Ce processus de délégation et de reddition mutuelle de comptes a engendré en soi une dynamique d'apprentissage et de transformation au sein de la collectivité. Les villageois ont appris que le processus ne serait viable que si tous les membres de la collectivité étaient convaincus que le projet commun les intéressait. Dans un tel processus, la collaboration entre les acteurs locaux et externes doit reposer sur l'idée que l'accompagnement se fera dans la durée, puisque la transformation sociale ne peut être que de longue haleine.

Dans le contexte actuel de transformation économique et politique au Mali, un grand nombre de hiérarchies traditionnelles ont été affaiblies. Bien que certains progrès aient été réalisés dans la place que les femmes occupent au niveau du village, la transformation fondamentale destinée à éliminer la discrimination systémique contre les femmes est beaucoup plus lente. Le processus engagé dans le village de Fereintoumou n'en jette pas moins les bases d'un dialogue communautaire sur des questions fort diverses, notamment l'iniquité et l'injustice envers les femmes.

Le but premier de ce processus était la prise en charge par la collectivité de son développement. Alors que le Mali décentralise son administration au bénéfice des collectivités locales, un village comme Fereintoumou est bien placé pour utiliser son expérience de fonctionnement des structures locales dans son interaction avec l'État. Le processus de décentralisation lance de grands défis aux chefs de file et aux intervenants communautaires, qui doivent amener les associations villageoises à engager une réflexion collective authentique sur les stratégies qui seront définies et appliquées au niveau local. De la capacité et de la détermination des collectivités à faire entendre leur voix dépendra la prise en compte, par les représentants élus, des priorités villageoises exprimées par des associations démocratiquement élues.

Dans le cadre du processus de définition des stratégies locales de développement, les collectivités villageoises devront aussi tenir compte des conséquences des politiques définies à l'échelle nationale et internationale, qui influent sur leur existence.

Élargir le débat public sur les questions internationales controversées : L'Association des médecins pour la survie mondiale

**S'efforcer de
raffermir la
politique
publique
portant sur la
paix et le
développement**

Les organisations de la société civile ont la capacité de produire des connaissances sur les questions de développement les plus fondamentales et de maintenir les conditions de la mobilisation indispensables à l'action citoyenne. Plusieurs ONG canadiennes, dont l'Association des médecins pour la survie mondiale (AMSM), se regroupent pour catalyser, façonner et raffermir la politique publique dans les domaines cruciaux de la paix et du développement. Cette synergie a été particulièrement manifeste dans l'initiative canadienne d'interdiction des mines terrestres, qui a débouché sur le traité de 1999.

L'AMSM est une organisation canadienne dirigée par des médecins, qui repose sur l'action de membres individuels et d'organismes affiliés du Canada, et qui œuvre en partenariat avec International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW). À l'instar de nombreuses ONG, elle contribue de façon unique à la définition des orientations par l'entremise d'une programmation qui fait le lien entre la sensibilisation du public, l'éducation et l'intervention communautaires, l'entraide entre les pays et la participation aux débats publics en cours.

**Obtenir dans
les enceintes
internationales
un appui pour
les positions
canadiennes
sur des
mesures
controversées**

L'AMSM aborde des dossiers d'intérêt national qui sont à la fois controversés (p. ex. la guerre de l'OTAN en Serbie) et susceptibles de progresser. L'organisation vise à créer un cadre public et politique propice, de nature à dégager un consensus moins hétérogène, plus soutenu et davantage responsable sur le plan social, au Canada et à l'échelle internationale. À cette fin, l'AMSM travaille en étroite collaboration avec d'autres ONG et associations de la société civile qui partagent ses idées, en vue de fournir aux membres et sympathisants des renseignements et des outils suffisants pour qu'ils prennent des mesures efficaces. L'éducation du public est promue afin que des voix cohérentes, multidimensionnelles et persistantes se fassent entendre sur des questions importantes pour le gouvernement canadien, critiquant parfois des orientations fondamentales. Ces voix permettent aussi d'élargir l'espace politique relevant du domaine public, pour faire valoir les positions canadiennes ayant trait à des mesures controversées, sur la scène internationale (à l'ONU et ailleurs).

On peut citer comme exemple l'initiative actuelle engagée par le réseau de l'Association des médecins pour la survie mondiale (AMSM) afin d'attirer l'attention sur la menace de guerre nucléaire en Asie du Sud, alors que le Pakistan et l'Inde accroissent respectivement leur arsenal militaire. Un grand nombre d'ONG se caractérisent par la capacité d'établir des relations durables et de dépasser les frontières politiques; l'AMSM bénéficie d'une longue tradition de coopération avec ses homologues dans les deux pays en cause. Depuis 1991, l'Association a fourni un soutien financier et une aide au titre des ressources humaines, et a participé à la production d'une vidéo de sensibilisation à la paix et au désarmement dans la sous-région, ce qui comprenait des visites d'étude en Inde et au Pakistan pour soulever des questions et échanger des idées avec ses homologues du milieu médical, des fonctionnaires et les médias. Depuis 1998, l'AMSM a été étroitement associée à la création du Fonds de consolidation de la paix du gouvernement canadien et à l'affectation de crédits en faveur de l'Asie du Sud. Elle a tenu un séminaire sur les stratégies de résolution pacifique des conflits avec des collègues indiens, dans le cadre de la conférence mondiale de l'International Physicians for the Prevention of Nuclear War (IPPNW), tenue en Australie en 1998.

Inscrire la pauvreté parmi les priorités, au Canada et à l'ONU : L'organisation nationale anti-pauvreté (ONAP)

L'organisation nationale anti-pauvreté (ONAP) donne un bon exemple de la capacité des ONG d'agir au-delà des frontières et des groupes, dans le dessein d'influer sur la politique au Canada et à l'étranger. Reconnaisant les liens théoriques et pratiques entre la pauvreté au Canada et dans les pays en développement, le Comité international de l'ONAP a été formé pour inscrire la lutte contre la pauvreté parmi les priorités, à l'échelle nationale et internationale.

La cohérence des politiques : La société civile canadienne établit des liens avec le système multilatéral

En 1998, l'ONAP a présenté un mémoire officiel au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, aux Nations Unies, dans le cadre du troisième rapport soumis par le Canada sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; en mars 1999, avec le Charter Committee on Poverty Issues et le Centre for Equality Rights in Accommodation, l'ONAP a contribué à la soumission conjointe, au Comité des droits de l'homme, du quatrième rapport du Canada sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Depuis lors, le Comité international continue de fournir des renseignements sur les droits sociaux, du travail et des droits de la personne protégés au niveau international.

Faire le lien entre les réalités : Les exclus du Canada et du Sud

L'ONAP collabore de plus en plus avec des organisations de la société civile combattant la pauvreté dans les pays en développement, en vue de promouvoir des actions et des activités, notamment le Forum sur la pauvreté organisé conjointement par IBASE, une organisation brésilienne anti-pauvreté, en rapport avec le Sommet des Amériques tenu à Santiago du Chili. L'ONAP, qui travaille avec le milieu des personnes pauvres au Canada, a produit une plaquette d'information sous forme de tabloïde, qui a été envoyée à tous les participants au Forum de Santiago sur la pauvreté et promouvait des actions menées à l'échelle internationale au nom des personnes sans abri. Cette publication a largement contribué à cerner les questions soulevées par le Canada dans le cadre de la réunion tenue à Genève en juin 2000 sur le "Sommet de Copenhague pour le développement social Plus 5", et à éviter de perdre de vue les engagements pris par le Canada et d'autres gouvernements à propos de politiques sociales cohérentes, équitables et complètes.

La cohérence entre les principes auxquels souscrit un pays dans les enceintes internationales et la façon dont il agit effectivement à l'intérieur de ses frontières est au bout du compte essentielle pour prendre des mesures efficaces dans les deux environnements. La participation à ces réunions d'ONG telles que l'organisation nationale anti-pauvreté (ONAP), qui se trouvent en contact direct avec la réalité concrète que vivent les exclus dont les besoins humains fondamentaux ne sont pas remplis, dans les rues des pays mêmes des gouvernements donateurs, remet en cause nos idées préconçues, en intégrant les priorités canadiennes et en arrimant le discours du développement aux réalités concrètes de la pauvreté insoutenable, quel que soit le lieu où elle sévit.

Agir sur les priorités publiques de développement : La campagne sur la dette à l'occasion du jubilé 2000

La campagne du jubilé 2000 est une vaste initiative de la société civile, dirigée par l'Initiative œcuménique canadienne pour le jubilé, une coalition d'églises canadiennes, qui s'inscrit dans le cadre d'une campagne mondiale d'organisations de la société civile qui, dans l'esprit du jubilé, ont répondu à l'appel pour la justice mondiale. Des ONG non religieuses et des groupes communautaires du Canada ont aussi participé à cette coalition, directement ou par l'entremise de l'Initiative d'Halifax, une coalition d'ONG canadiennes soucieuses de réformer le système multilatéral.

Pendant plus de trois ans jusqu'en décembre 2000, cette campagne mondiale a mobilisé les citoyens du monde entier réclamant l'annulation de la dette injuste et insoutenable des pays les plus pauvres.

Mobiliser les Canadiens pour un bien public mondial : l'annulation de la dette des pays les plus pauvres

Au Canada, cette campagne comportait deux dimensions synergiques – 1) l'éducation et l'action à la base, qui ont permis à une pétition en faveur de l'annulation de la dette de recueillir entre 400 000 et 500 000 signatures et 2) la politique d'intérêt général, dans le cadre de laquelle on a réclamé que le Canada joue un rôle de chef de file parmi les pays créanciers, notamment les pays industrialisés du G-7. Les jeunes, qui ont aussi été associés à cette initiative, ont participé aux diverses stratégies de lancement (rompant les chaînes de la dette sur la colline du Parlement), créant des comités locaux du jubilé, tenant des débats publics et recueillant des signatures.

Faire le lien entre les propositions complexes relatives à la dette et la vie des personnes vivant dans la pauvreté

La campagne mondiale du jubilé a remporté un succès remarquable, puisqu'elle s'est répandue à l'échelle internationale, dans l'ensemble des pays du Nord et du Sud. La remise de dette a été inscrite à l'ordre du jour des pays du G-7 et des institutions multilatérales, ce qui a abouti à une accélération des initiatives (qui sont toutefois restées en-deça de l'objectif d'annulation totale pour les pays les plus pauvres et de découplage entre les initiatives liées à la dette et les programmes d'ajustement structurel imposés). Le succès ne tenait pas seulement à la coalition d'organisations fort diverses de la société civile. Il s'expliquait aussi par le fait qu'une question complexe et fondamentale (l'endettement international) avait été effectivement mise en relation avec les effets d'une dette intenable sur l'existence des êtres aux prises avec la pauvreté. Les organisations de la société civile travaillant avec ces

personnes et intervenant dans les secteurs touchés par l'endettement ont joué un rôle essentiel dans la formation de tels liens.

Au Canada, la campagne a largement motivé l'annonce faite par le Premier ministre en mars 1999, faisant état de l'annulation par le Canada de l'ensemble de la dette bilatérale contractée par un certain groupe de pays pauvres très endettés (PPTE), une fois que ces derniers seraient parvenus au terme du processus établi dans le cadre de l'Initiative PPTE. Cette mesure importante est venue renforcer le mouvement engagé par les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, qui ont déclaré l'annulation de la totalité de la dette bilatérale d'un groupe encore plus vaste de PPTE.

Une vaste couverture médiatique, une coordination internationale, la sensibilisation au développement, une action en temps opportun et un réseau mondial entre les églises, les groupes religieux et les organisations nationale en faveur de la justice sont autant de facteurs qui ont abouti au succès de la campagne du jubilé 2000, au Canada comme à l'étranger.

Prise en charge locale, valeurs communes et partenariats autour de programmes : Société asiatique des partenaires (SAP)

Des partenariats portant sur la programmation et reposant sur des valeurs communes

Sur une période de vingt ans, Société asiatique des partenaires (SAP), lancé sur l'initiative d'ON canadiennes, a créé avec soin un partenariat original entre des coalitions autonomes d'organisations en développement international, issues du Canada et de l'Asie du sud. SAP est maintenant un partenariat à parts égales entre SAP Bangladesh, SAP Népal, SAP Pakistan, SAP Inde, SAP Sri Lanka et SAP Canada. Aux côtés de ses partenaires asiatiques, SAP Canada est l'un des membres de SAP International, dont le siège est situé à Colombo.

Société asiatique des partenaires est la seule organisation canadienne qui rassemble toute une série de partenaires canadiens et sud-asiatiques dans le seul but de promouvoir le développement humain en Asie du Sud. Plus de 22 organisations canadiennes en développement sont membres de SAP Canada, qui se trouve donc en mesure de relier les connaissances, le suivi et l'action touchant le développement à l'expérience directe, tirée de la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté en Asie du Sud.

Grâce à des employés professionnels qui, dans chaque pays, fournissent un soutien sur le terrain et organisent des activités de communication, SAP est tout à fait à même de tirer parti de telles capacités pour animer des forums. Ces échanges sont l'occasion de présenter en un même lieu de multiples perspectives (gouvernement, secteur privé, ONG, approches théoriques et pratiques) sur des questions nouvelles, souvent délicates sur le plan politique, en vue de dégager des stratégies d'intervention claires. Dans ce milieu catalyseur et non menaçant, où s'instaure la confiance avec le temps, les participants parviennent à définir des objectifs communs éclairés, qui reposent sur des valeurs partagées.

Un dialogue sur les orientations

Par l'intermédiaire de ses membres canadiens et de ses partenariats en Asie du Sud, SAP Canada constitue un lieu de réflexion, de promotion et de dialogue sur les orientations se rapportant à une foule de questions, notamment les affaires étrangères, l'économie et le commerce, les droits de la personne

et l'équité. En raison du mandat ou du savoir et des compétences rassemblées, les forums parrainés par SAP peuvent revêtir une importance particulière, car ils remettent en cause les hypothèses dominantes utilisées dans l'analyse et l'élaboration des politiques. Ils permettent d'envisager les conséquences, pour l'élimination de la pauvreté en Asie du Sud, de thèmes et de domaines qui complètent la politique canadienne officielle sur l'APD ou les affaires étrangères, grâce à un dialogue avec une série d'acteurs du développement qui ne sont pas souvent accessibles par les voies officielles. Par exemple, des séminaires (suivis de rapports) ont été tout dernièrement tenus sur :

- Les questions et initiatives de paix régionale entre l'Inde et le Pakistan,
- La contribution de la communauté internationale au processus de consolidation de la paix en Afghanistan,
- Les insurrections et les possibilités d'évolution dans le Nord-Est de l'Inde,
- L'impact de la mondialisation sur la santé et les droits de la personne, et
- Les perspectives de paix au Sri Lanka et de développement démocratique au Pakistan.

Les publics, les participants et les expériences intervenant dans ces activités sont divers et susceptibles de le devenir davantage, une fois que les documents sont distribués et que les conséquences des débats commencent à se diffuser à travers la définition des orientations par tel ou tel organisme.

En 1999, SAP Canada a pris la responsabilité de coordonner quatre consultations dans des pays - des dialogues sur la pauvreté – avec des habitants "pauvres" de localités rurales et urbaines. Ces dialogues ont été engagés par SAP Népal, SAP Pakistan, le Programme de développement Cambodge-Canada (PDCC) et le Programme d'aide au développement des Philippines (PADP). Le rapport issu des consultations était destiné à éclairer la démarche amorcée par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) pour affiner et améliorer sa stratégie de lutte contre la pauvreté en Asie.

En ce moment, SAP Canada s'intéresse à la question de la prolifération des armes légères dans la région. La facilité de se procurer de telles armes ainsi que leur prolifération généralisée représente un danger imminent pour la sécurité des États et des peuples d'Asie du Sud. L'ampleur de ce problème est de plus en plus reconnue dans la région. La conférence des Nations unies sur les armes légères, qui se tiendra en juillet 2001, permet dans

l'immédiat d'attirer l'attention des pouvoirs publics et pourrait entraîner d'autres activités régionales, dans la foulée. SAP organise cinq dialogues nationaux et un dialogue régional sur la problématique des armes légères en Asie du Sud, dont il devrait ressortir un plan d'action commun, élaboré par les représentants de l'État et de la société civile.

Ces initiatives visent aussi à donner voix au chapitre aux peuples de l'Asie du Sud, afin d'éclairer la politique canadienne de développement et des affaires étrangères.

Modifier le cadre juridique pour éliminer la discrimination contre les femmes au Guatemala :

Le Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI)

Depuis 1995, forte du soutien technique d'une organisation de défense des droits de la personne, le Centro para la Accion Legal en Derechos Humanos (CALDH), et de l'appui financier du Fonds de développement de la démocratie du Centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI), une coalition d'organisations de femmes du Guatemala milite en faveur de la modification des lois discriminatoires contre les femmes.

Entre 1995 et 1996, par des études, une mobilisation et des activités de promotion, les organisations de femmes et le Centre ont réussi à faire abroger d'importants articles du code pénal pratiquant une discrimination contre les femmes, qui étaient passibles de peines plus lourdes que les hommes en cas d'adultère et d'union de fait, considérés comme des crimes.

Une action soutenue reposant sur le renforcement durable des capacités des organisations communautaires de femmes

La stratégie reposait sur une mobilisation publique et populaire soutenue par la presse, afin que les pressions exercées sur le gouvernement partent d'une base aussi étendue que possible. Toute la diversité du mouvement des femmes a été reconnue, de sorte que la coalition soit souple et participative. La direction était partagée, tandis que les tâches étaient réparties et spécialisées, dans le but d'élargir la participation.

Les leçons tirées s'appliquent à la participation de la société civile pour un renouveau de la gouvernance au Guatemala

Cette initiative découlait des relations de longue date établies du début au milieu des années 1990 entre les ONG canadiennes et les organisations de femmes autochtones et réfugiées. Par exemple, Inter Pares et le fonds anglican « World Relief and Development Fund » ont travaillé avec des organisations de femmes au niveau communautaire, fortifiant leurs capacités et leur leadership, ce qui leur a permis de prendre ensuite une part active à la campagne visant à modifier le cadre juridique touchant les femmes au Guatemala. L'organisation montréalaise Droits et Démocratie a également contribué à consolider les capacités décisionnelles des organisations de femmes.

Le renforcement de la coalition a non seulement assuré le succès ultime de l'action, mais a aussi raffermi le mouvement

**Appuyer un
cadre de
référence sur
la consolidation
de la paix**

des femmes ainsi que d'autres organisations de la société civile, qui ont mieux compris leurs capacités et les stratégies d'action politique fructueuse. À travers sa campagne, le mouvement des femmes s'est notamment servi du cadre juridique pour sensibiliser la population aux injustices et iniquités fondamentales existant entre les hommes et les femmes au Guatemala.

Avec le soutien du CECI, le processus a été bien étudié dans le cadre d'un projet de recherche-action qui a systématisé les leçons tirées de cette action réussie, ce qui permettra de les appliquer à de futures initiatives citoyennes au Guatemala. Le succès de cette campagne a conforté non seulement les organisations de femmes, mais aussi toute la société civile de ce pays dans la conviction qu'il est maintenant possible d'engager une action citoyenne pour un renouveau de la gouvernance et la consolidation de la paix. Pour les organisations de femmes, une telle réussite a par ailleurs démontré que des alliances peuvent être créées en dépit d'importantes différences politiques et socio-économiques, et que l'action collective a le pouvoir de lutter contre la discrimination envers toutes les femmes.

La campagne s'est déroulée dans un climat de débat ouvert, public et pacifique, ce qui a donné de nouvelles assurances au processus de paix au Guatemala. L'administration de la justice a été améliorée car les juges, avocats et autres intervenants ont été contraints d'examiner les lacunes et les contradictions du système, ce qui a ouvert des possibilités de changement dans d'autres lois et causes. Les militantes ont eu recours à la Cour interaméricaine des droits de l'homme pour appuyer leurs actions, processus qui s'est révélé fort utile. Les aspects juridiques de cette démarche ont été bien documentés et étudiés par des militantes expertes en droit. Cette campagne ainsi que la diffusion publique des résultats ont contribué à établir une culture judiciaire respectueuse des droits.

Le CECI continue de favoriser l'essor de la démocratie au Guatemala, grâce à l'appui des organisations de la société civile, et a appris que le soutien à des processus démocratiques bien organisés au sein du mouvement des femmes est réellement porteur de changement démocratique.

Intégrer les programmes et les politiques : L'approche holistique de la pauvreté adoptée par Inter Pares

Inter Pares est une ONG canadienne de taille moyenne qui travaille dans le cadre de partenariats à long terme avec des organisations affrontant le déplacement d'êtres humains par suite de guerres, les violations des droits de la personne, l'appauvrissement économique et la marginalisation accrue des personnes vivant dans la pauvreté. Le principal objectif poursuivi consiste à promouvoir la lutte et la dissension pacifiques et organisées, par les personnes marginalisées luttant contre les obstacles au développement durable et équitable.

**Mettre l'accent
sur une
approche de la
programmation
visant un effet
stratégique**

Grâce à une approche dynamique de la programmation, Inter Pares articule son action autour de trois thèmes : 1) gouvernance et sécurité; 2) migrations et population, et 3) économie démocratique. En collaboration avec des partenaires de longue date dans le monde entier et au Canada, chaque domaine fait l'objet d'une perspective intégrée et transnationale, qui va au-delà des symptômes immédiats. L'approche met l'accent sur les questions de stratégie et de transformation telles que les relations de pouvoir, la protection de la santé et des droits génésiques des femmes, la réintégration et la décriminalisation des réfugiés, ainsi que les effets complexes de la politique macro-économique sur la vie sociale, culturelle, politique et économique des êtres humains.

**Conférer à
l'action locale
une dimension
nationale et
internationale**

Dans ce cadre, *l'élargissement de l'action* revêt une importance centrale pour Inter Pares et ses homologues. Cette démarche comprend l'analyse des expériences communautaires et leur formulation comme thèmes d'action au niveau local, national, régional et international, ainsi que la recherche d'une synergie entre l'action menée au Canada et celle qui est engagée à l'étranger par des homologues. La véritable transformation passe nécessairement par l'instauration de liens entre le microniveau et la macrodimension, la définition de stratégies communes de promotion de certaines causes à l'échelle régionale et mondiale, de même que l'enrichissement du travail effectué par les homologues, grâce au partage des expériences et au soutien accordé à ces derniers par les initiatives concrètes prises au Canada.

Lutter contre les effets de l'élevage des crevettes

Le travail réalisé depuis le milieu des années 90 avec des homologues au Bangladesh et en Inde constitue un exemple de la démarche poursuivie. Dans les villages côtiers, les partenaires de ces pays ont résisté ensemble à l'introduction non réglementée d'élevages de crevettes par le gouvernement et les institutions multilatérales telles que la Banque asiatique de développement, qui souhaitaient accroître les recettes en devises. Les coûts sociaux et écologiques de l'élevage des crevettes ont été élevés – déplacement de quantités de personnes, pertes de ressources pour la pêche côtière et graves violations des droits de la personne.

En 1995, Inter Pares et son homologue du Bangladesh Nijera Kori ont aidé les militants anti-crevettes d'Inde, du Bangladesh, de Thaïlande et de Malaisie à former un réseau visant à promouvoir la préservation des ressources côtières. Dans le même temps, Inter Pares a facilité la constitution d'une coalition d'ONG canadiennes soutenant l'initiative asiatique, tout en réunissant des données sur les effets sociaux et écologiques de l'élevage industriel de crevettes et en sensibilisant les consommateurs du Nord. Un projet littéraire et photographique témoignant des agissements de cette industrie en Asie, intitulé "In Defense of Land and Livelihoods" (à la défense des terres et des moyens d'existence) a été entrepris avec CUSO, l'association des consommateurs de Penang et le Sierra Club du Canada.

Parmi les instances internationales, un tribunal a été institué parallèlement à la Commission sur le développement durable créée aux Nations unies en 1996, ce qui a permis d'attirer l'attention des pouvoirs publics et des banques multilatérales. En 1997, le Sierra Club a coordonné une campagne de sensibilisation des consommateurs au Canada, par l'intermédiaire d'organisations écologistes provinciales. Des réunions entre les homologues du Sud et des divisions du gouvernement du Canada, y compris du ministère des Pêches et Océans, ont contribué à faire mieux connaître les préoccupations environnementales, sociales et culturelles.

On a constaté des résultats à divers niveaux. La Cour suprême de l'Inde a fait droit à une pétition de l'ONG "Land for the Tillers' Freedom" (des terres pour la liberté des cultivateurs) et a émis une injonction prohibant l'expansion de l'industrie de l'aquaculture. Avec l'appui de Nijera Kori, les villageois de plusieurs zones côtières ont déclaré des "zones d'interdiction des crevettes", ce qui a mis effectivement un terme à l'expansion

de l'industrie et aux violations des droits de la personne qui y étaient associées. Le gouvernement du Bangladesh a intégré un plan d'utilisation des sols dans son plan-cadre sur les pêches. Les liens entre les ONG d'Asie et d'Amérique latine ont conduit à la création d'un réseau international chargé d'exercer des pressions contre l'aquaculture non viable et de mener des campagnes d'éducation du public sur ce thème. Ayant pris conscience du problème, la Banque asiatique de développement, l'ACDI et d'autres organisations exigent des évaluations détaillées des conséquences socio-environnementales avant de procéder à tout nouvel investissement. "In Defense of Land and Livelihood" a été mis en nomination pour un prix canadien de sensibilisation au développement et des ONG de toute l'Asie s'inspirent de ce modèle d'action en Amérique latine.

Grâce à ces coalitions, Inter Pares a amélioré sa capacité de militer à de multiples niveaux, ce qui a permis d'inscrire certaines questions parmi les préoccupations des organisations et des gouvernements locaux, régionaux et nationaux, et de conférer une dimension internationale aux activités des ONG, pour assurer la cohérence des interventions dans divers contextes politiques. La stratégie délibérée consistant à étendre les interventions de l'échelon local au niveau régional et international a largement contribué à influencer les pouvoirs publics, les institutions multilatérales et la société civile du Nord; le soutien apporté aux groupes locaux a permis de jeter les bases de la sensibilisation et de la promotion nécessaires à l'extension des activités au niveau national. Grâce aux liens régionaux entre les ONG, on a créé des lieux d'échanges et d'apprentissage, ainsi que la capacité d'établir des rapports avec les institutions régionales et internationales.

L'institutionnalisation de toutes ces activités a été rendue possible par le travail d'Inter Pares avec des réseaux durables, entre des parties prenantes diverses et significatives du Nord et du Sud.

Traduit à la pige